

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

Institutionen für die regionale und lokale Standortpolitik in Chile

Christian von Haldenwang
Cathrine Caspari
Philipp Knill
Nina Lutter
Katrin Nesemann
Merten Sievers
Nicola Wiebe

Berichte und Gutachten 8/2000

Bonn 2000

©

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Telefon 0228 94927-0 · Telefax 0228 94927-130
DIE@die-gdi.de
www.die-gdi.de

ISBN 3-88985-241-6

Vorwort

Diese Studie wurde im Rahmen des Ausbildungsgangs des DIE durch eine Länderarbeitsgruppe erstellt. Wir sind dankbar für das Interesse und die Hilfe zahlreicher Personen und Institutionen in Chile, die zum Gelingen des Projektes beigetragen haben. Dies gilt zunächst für die offiziellen *Counterparts*, die *Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo* in Santiago und die Regionalregierungen der Regionen Tarapacá und Bío-Bío. Insbesondere die Zusammenarbeit mit Claudio Elgueta S., Abteilungsleiter der *División de Análisis y Control de Gestión* der Regionalregierung Bío-Bío, und Juan Carlos Gallegos D., Leiter des *Departamento de Fomento Productivo* der Regionalregierung Tarapacá, war für uns von großer Bedeutung. Sowohl während der Vorbereitungsphase in Berlin als auch während der elf Wochen in Chile war die inhaltliche und logistische Unterstützung durch Claudio und Juan Carlos entscheidend für das Entstehen der Studie.

Der erfolgreiche Abschluß des Aufenthalts in Chile wäre zudem nicht ohne die hervorragende Zusammenarbeit mit der CEPAL in Santiago möglich gewesen. Gabriel Aghón, der im Juli d.J. verstorben ist, hat das Projekt von Beginn an mit großem Interesse begleitet und die Abschlußpräsentation organisiert. Ihm gilt unser tief empfundener Dank. Wertvolle logistische Unterstützung erhielten wir daneben durch Doris Thureau von der GTZ (Projekt FOSIS-LUSO-GTZ) und den *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (FOSIS) in Santiago, das Regionalbüro des Wirtschaftsministeriums in Iquique, die *Corporación de Fomento Productivo* (CORFO) in Arica und die *Facultad de Ingeniería Civil Industrial* der Universität Concepción.

Wir bedanken uns bei allen interviewten Personen für die Offenheit und Geduld, mit der sie unsere Fragen beantworteten, und unseren Zuhörern bei den Präsentationen vor Ort für ihr Interesse und die anregenden Diskussionsbeiträge. Auch konnten wir uns in Berlin immer auf die Unterstützung und konstruktive Kritik unseres Koreferenten Thomas Kampffmeyer vom DIE verlassen.

Bonn, im August 2000

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	I
1 Einleitung	1
2 Die Konzepte regionaler Standortpolitik	3
2.1 Standortwettbewerb als Qualitätswettbewerb	4
2.1.1 Standortfaktoren	5
2.1.2 Institutionen und Anreizstrukturen	6
2.2 Herausforderungen für die standortpolitischen Institutionen	7
2.2.1 Dezentralisierung und Verwaltungsreform	8
2.2.2 Planung, Koordination und Kooperation	12
2.2.3 Standortbezogene Wirtschaftsförderung	15
3 Rahmenbedingungen für Standortpolitik in Chile	17
3.1 Die chilenische Wachstumsstrategie	17
3.1.1 Grundzüge der chilenischen Wachstumsstrategie	18
3.1.2 Aktuelle ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen	20
3.1.3 Zukünftige Herausforderungen	22
3.2 Leitlinien der chilenischen Standortreformen: <i>Desarrollo Productivo Regional</i> (DPR)	24
3.3 Die standortpolitischen Institutionen in Chile	27
3.3.1 Zentralstaatliche Institutionen der Standortpolitik	27
3.3.2 Die Ebene der Regionen und Provinzen	33
3.3.3 Die Ebene der Kommunen	37
4 Regionale und lokale Standortpolitik in Chile	39
4.1 Die Regionen Tarapacá und Bío-Bío	40
4.1.1 Die Region Tarapacá	41
4.1.2 Die Region Bío-Bío	44
4.2 Dezentralisierung und Verwaltungsreform	47
4.2.1 Zum Stand der Dezentralisierung	48
4.2.2 Dezentralisierung und interne Reformen der Servicios	53
4.2.3 Die Modernisierung der Verwaltung	54
4.3 Planung, Koordination und Kooperation	57
4.3.1 Planung	57
4.3.2 Koordination	61
4.3.3 Öffentlich-Private Kooperation	65

4.4	Standortbezogene Wirtschaftsförderung	67
4.4.1	Das Informationsproblem: Systeme zur Nachfrageermittlung und die Verbreitung von Informationen über Förderlinien	68
4.4.2	Nachfrageorientierung der standortpolitischen Institutionen	69
4.4.3	Unternehmenskooperation	71
5	Empfehlungen	73
5.1	Reformbedarf in der chilenischen Standortpolitik	74
5.2	Regionale Standortpolitik und Entwicklungszusammenarbeit (EZ)	77
Anhang	Liste der Interviewpartner	80
	Literaturverzeichnis	83
	Kästen	
Kasten 1:	Die Fokussierung der Fördermittel von FOSIS (IRAL)	32
Kasten 2:	Zuständige Akteure in der Raumordnung	60
	Abbildungen	
Abbildung 1:	Standortfaktoren für die Wirtschaft	5
Abbildung 2:	Kennzahlen der Entwicklung Chiles	19
Abbildung 3	Regionen im Vergleich	24
Abbildung 4:	Standortpolitisch relevante Ministerien und <i>Servicios</i>	29
Abbildung 5:	Institutioneller Rahmen der Regionalregierung	34
Abbildung 6:	Aufbau der Kommunalverwaltung	38
Abbildung 7:	Interviewpartner/innen nach Funktionen	40
Abbildung 8:	Zusammensetzung der regionalen Investitionsentscheidungen (1999)	51

Abkürzungsverzeichnis

AChM	Asociación Chilena de Municipalidades (Chilenischer Kommunalverband)
AKV	Aufgaben, Kompetenzen und (Ressourcen-) Verantwortung
APEC	Asian Pacific Economic Cooperation
ASEXMA	Asociación de Exportadores de Productos Manufacturados (Verband der Exporteure verarbeiteter Produkte)
ASIPES	Asociación de Industriales Pesqueros de la Región del Bío-Bío (Verband der Fischerei-industrie der Region Bío-Bío)
BBNN	Ministerio de Bienes Nacionales (Ministerium für öffentliches Eigentum)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CAR	Comité de Asignación Regional de Recursos para la Microempresa (Komitee für die regionale Mittelzuweisung an Kleinstunternehmen)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik)
CESCO	Consejo Económico y Social Comunal (Wirtschafts- und Sozialrat der Kommunen)
CESPRO	Consejo Económico y Social Provincial (Wirtschafts- und Sozialrat der Provinz)
CIE	Centro de Información Empresarial (Informationszentrum für Unternehmer)
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Nationale Indianerbehörde)
CONAF	Corporación Nacional Forestal (Nationale Forstbehörde)
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente (Nationale Umweltkommission)
CONUPIA	Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana, Pequeña, Microindustria, Servicios y Artesanado de Chile (Nationaler Verband der KKMU, Dienstleistungs- und Handwerksbetriebe Chiles)
CORDENOR	Corporación del Norte para Desarrollo e Integración (Gesellschaft des Nordens für Entwicklung und Integration)
CORDES	Corporación de Desarrollo de la Región del Bío-Bío (Verband für die Entwicklung der Region Bío-Bío)
CORE	Consejo Regional (Regionalrat)
COREMA	Comisión Regional del Medio Ambiente (Regionale Umweltkommission)
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción (Gesellschaft für Wirtschaftsförderung)
CORPARAUCO	Corporación de Adelanto y Desarrollo de la Provincia de Arauco (Entwicklungsgesellschaft von Arauco)
DICOM	Chilenische Kreditauskunft
DIGEDER	Dirección General de Deportes y Recreación (Generaldirektion für Sport und Freizeit)
DPR	Desarrollo Productivo Regional (Regionale Wirtschaftsentwicklung)
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
ENAMI	Empresa Nacional de Minería (Nationale Bergbauunternehmen)
EU	Europäische Union
EULA	Centro Universitario Internacional Europa Latinoamerica de Investigación y Formación en Ciencias Ambientales (Forschungszentrum für Umweltstudien der Universität Concepción)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit

FAT	Fondo de Asistencia Técnica (Technischer Unterstützungsfonds)
FCM	Fondo Común Municipal (Kommunaler Gemeinschaftsfonds)
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Nationaler Fonds für Regionalentwicklung)
FOB	Free On Board
FOGAPE	Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (Kreditgarantiefonds für Kleinunternehmen)
FONTEC	Fondo de Innovación Tecnológica (Fonds für technologische Innovation)
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Solidaritäts- und Sozialinvestitionsfonds)
GORE	Gobierno Regional (Regionalregierung)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IADB	Inter-American Development Bank
IDR	Inversión de Decisión Regional (Investitionshaushalt regionaler Zuweisung)
IDS	Inversión de Decisión Sectorial (Investitionshaushalt sektoraler Zuweisung)
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILO	International Labour Organisation
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario (Institut für Landwirtschafts- und Viehzuchtentwicklung)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas (Nationales Statistikinstitut)
IRAL	Inversión Regional de Asignación Local (Regionale Investition lokaler Zuweisung)
ISAR	Inversión Sectorial de Asignación Regional (Sektorale Investition regionaler Zuweisung)
IVA	Impuesto al Valor Agregado (Mehrwertsteuer)
JAA	Junta de Adelanto de Arica (Ausschuß für den Fortschritt Aricas)
KKMU	Kleinst-, Klein- und mittelständische Unternehmen
KKU	Kleinst- und Kleinunternehmen
KMU	Klein- und mittelständische Unternehmen
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación (Planungsministerium)
MINECON	Ministerio de Economía (Wirtschaftsministerium)
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Ministerium für Wohnungswesen und Stadtentwicklung)
MOP	Ministerio de Obras Públicas (Ministerium für öffentliche Bauten)
MW	Megawatt
NAFTA	North-American Free Trade Agreement
NPM	New Public Management
NROs	Nicht-Regierungsorganisationen
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PDP	Programa de Desarrollo de Proveedores (Programm für die Entwicklung von Zulieferern)
PDPR	Política de Desarrollo Productivo Regional (Politik regionaler Wirtschaftsentwicklung)
PDR	Presupuesto de Decisión Regional (Regionaler Haushalt)

PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal (Kommunaler Entwicklungsplan)
PMB	Programa de Mejoramiento de Barrios (Programm zur Stadtviertelerneuerung)
PMU	Programa de Mejoramiento Urbano (Programm zur Stadterneuerung)
PREMEX	Programa de Mejoramiento de la Gestión de Empresas Medianas (Programm für die Verbesserung der Betriebsführung mittelständischer Unternehmen)
PROFOS	Proyectos Asociativos de Fomento (kooperationsorientierte Förderprojekte)
RM	Región Metropolitana (Hauptstadtregion)
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero (Land- und Viehwirtschaftsdienst)
SECPLAC	Secretario Comunal de Planificación y Coordinación (Kommunaler Sekretär für Planung und Koordination)
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Nationaler Ausbildungs- und Beschäftigungsdienst)
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica (Dienst für technische Zusammenarbeit)
SEREMI	Secretario Regional Ministerial (Regionalvertreter des Ministeriums)
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer (Nationaler Dienst für Frauen)
SERNAPESCA	Servicio Nacional de Pesca (Nationaler Fischereidienst)
SERNATUR	Servicio Nacional de Turismo (Nationaler Tourismusdienst)
SERPLAC	Secretario Regional Ministerial del Ministerio de Planificación (Regionalvertreter des Planungsministeriums)
SOCABIO	Sociedad Agrícola del Bío-Bío (Landwirtschaftliche Gesellschaft Bío-Bío)
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subsekretariat für regionale und Verwaltungsentwicklung)
UPP	Unidad de Programas y Proyectos (Abteilung für Programme und Projekte)
UTM	Unidad Tributaria Mensual (Monatliche Besteuerungseinheit)
ZOFRI	Zona Franca de Iquique (Freihandelszone von Iquique)

Zusammenfassung

Chile verliert Entwicklungschancen aufgrund seiner zentralisierten und sektoralen institutionellen Struktur. Das soll nicht heißen, daß die chilenische Wirtschaft in naher Zukunft keine Wachstumschancen hat, solange der Wachstumspfad der ressourcennahen Produktion mit Schwerpunkten in der Holzwirtschaft, der Fischerei und dem Bergbau noch ausgeweitet werden kann. Ziel sollte es jedoch sein, die Entwicklung in territorialer, sektoraler und sozialer Hinsicht auf eine breitere Grundlage zu stellen, um die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit des chilenischen Wachstumsmusters auch zukünftig zu gewährleisten.

Dieses Ziel kann durch die Förderung des **Qualitätswettbewerbs** in den Wirtschaftsräumen und Unternehmen erreicht werden. Dazu sind in Chile weitere institutionelle Reformen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene notwendig. **Standortpolitik**, die auf die örtlich spezifischen Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln einwirkt, gewinnt unter diesen Umständen zunehmend an Bedeutung.

Die vorliegende Studie untersucht den gegenwärtigen Stand, die aktuelle Entwicklungsdynamik und den zukünftigen Reformbedarf der standortpolitischen Institutionen in Chile. Sie stützt sich hierbei auf empirische Erkenntnisse, die von Februar bis April 2000 in zwei Regionen Chiles (Tarapacá und Bío-Bío) und in der Hauptstadt Santiago gewonnen wurden. Die Untersuchung konzentriert sich auf drei Aspekte des institutionellen Wandels, die für die regionale Standortpolitik grundlegend sind:

- Dezentralisierung von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcenverantwortung im Zusammenhang mit einer Verwaltungsreform;
- Planung, Koordination zwischen öffentlichen Institutionen und öffentlich-private Kooperation sowie
- standortbezogene Wirtschaftsförderung und die Förderung zwischenbetrieblicher Kooperationen.

Standortpolitik und Qualitätswettbewerb: Der konzeptionelle Rahmen

Regionen in Entwicklungsländern können aus der Globalisierung vor allem dann Nutzen ziehen, wenn sie als Standort nicht am Wettlauf um niedrigere Produktionskosten teilnehmen, sondern durch spezifische Qualitätsmerkmale für sich werben können. Dies gilt besonders für die fortgeschritteneren Entwicklungsländer, zu denen auch Chile zählt. Die Schaffung spezifischer Qualitätsmerkmale erfordert, über traditionelle komparative Kostenvorteile hinaus das Umfeld für wertschöpfungsintensivere Tätigkeiten der Unternehmen zu verbessern und jene Branchen gezielt zu fördern, die im betreffenden Wirtschaftsraum ein großes Potential aufweisen. Eine derartige Orientierung wird in der vorliegenden Studie mit dem Begriff des **Qualitätswettbewerbs** bezeichnet.

Standortpolitik, die sich an diesem Leitbild orientiert, strebt eine ökonomische Entwicklung auf breiter Basis an. Sie nimmt ihren Ausgang von der Prämisse, daß die Anforderungen und Bedingungen wettbewerbsorientierter Entwicklung innerhalb einer Volkswirtschaft nicht überall gleich sind und weder über reine Marktsteuerung noch allein über nationalstaatliche Instrumente angemessen behandelt werden können. Im Gegensatz zu sektoraler Wirtschaftsförderung bezieht sich Standortpolitik dabei explizit auf Wirtschaftsräume und verfolgt einen integrierten Ansatz, der Unternehmen aller Größen umfaßt und darauf abzielt, Instrumente der Wirtschafts- und Exportförderung, der Bildungs- und Technologiepolitik sowie der Armutsbekämpfung und Beschäftigungsförderung zu verbinden.

Sollen Aktivitäten mit einer größeren Wertschöpfungstiefe angezogen und lokal neue Wertschöpfungsketten erschlossen werden, so werden die gesellschaftlichen Vorleistungen für Unternehmen entscheidender. Der daraus resultierende Anpassungsdruck auf die Institutionen macht sich auf drei Ebenen bemerkbar:

Erstens sieht sich die **öffentliche Verwaltung** wachsendem Druck ausgesetzt, veränderten Leistungsanforderungen mit Effizienz- und Effektivitäts-

tätssteigerungen sowie neuen internen Steuerungsmodellen zu begegnen. In Reaktion hierauf kommt es zu Reformen der öffentlichen Verwaltung. Hierbei werden Steuerungskompetenzen auf subnationale Ebenen und untergeordnete Verwaltungseinheiten verlagert, um die Kundennähe und Ergebnisorientierung der Verwaltung zu erhöhen. Regional- und Kommunalregierungen übernehmen neue standortpolitische Aufgaben. Zwei zentrale Aspekte dieser Entwicklung sind die Dezentralisierung von Planungs-, Fach- und Ressourcenverantwortung und Verwaltungsreformen nach dem Ansatz des *New Public Management*.

Zweitens müssen **politische Steuerungsprozesse** an veränderte Anforderungen angepaßt werden, insbesondere, was die Koordination und Kooperation der verschiedenen Akteure angeht. Im Zuge der Weltmarktintegration unterliegen die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft in den meisten Entwicklungsländern einem radikalen Wandel. Die neue Qualität der Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren führt hierbei zum Einsatz eines veränderten Steuerungsinstrumentariums. So gewinnen im Strukturwandel strategische Leitbilder, eine vertiefte Koordination zwischen den öffentlichen Institutionen sowie vielfältige Kooperationsbeziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zunehmend an Bedeutung, weil sie dazu beitragen, Informationsdefizite abzubauen und vorhandene Ressourcen zu mobilisieren.

Drittens müssen sich die Institutionen der **Wirtschaftsförderung** an die Anforderungen des Qualitätswettbewerbs anpassen und neue Instrumente entwickeln. Standortbezogene Wirtschaftsförderung bietet grundsätzlich zwei Vorteile: Erstens ist sie enger an spezifischen Nachfrageprofilen der Unternehmen orientiert als zentralstaatliche sektorale Ansätze, und führt so zu höherer Kundennähe. Zweitens zielt sie auf eine engere Kooperation und Verflechtung der Unternehmen eines Wirtschaftsraumes ab und bezieht sich dabei nicht nur auf einzelne Unternehmen, sondern auf Produktionssysteme. Dies sind wichtige Voraussetzungen für die Beschleunigung von Lernprozessen in den Unternehmen und in der lokalen Gesellschaft.

Das chilenische Wachstumsmuster

Chile ist das lateinamerikanische Land, das sich am stärksten zum Weltmarkt hin orientiert hat. Weitreichende Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen erzeugten ab Mitte der 70er Jahre einen erhöhten Anpassungsdruck auf die regionalen und lokalen Wirtschaftsräume und leiteten einen Strukturwandel ein, der zunächst mit hohen Kosten verbunden war. Ab 1985 erlebte Chile eine langanhaltende Wachstumsphase und konnte beachtliche Erfolge in Hinblick auf die makroökonomischen Indikatoren, bei der Überwindung von Arbeitslosigkeit und bei der Reduzierung der Armut verbuchen.

Das chilenische Wachstum steht jedoch nicht auf einer breiten Grundlage: Räumlich, sektoral und sozial sind starke Disparitäten zu beobachten, die zur Verwundbarkeit der chilenischen Wirtschaft beitragen:

- **Räumlich** zeigen sich die Disparitäten in einer ungleichen Entwicklung der Regionen, insbesondere im Zurückfallen peripherer Wirtschaftsräume sowie der Regionen Zentralchiles gegenüber der Hauptstadtregion um Santiago.
- **Sektoral** spiegeln sie sich in einem Wirtschaftswachstum, das die Abhängigkeit von wenigen ressourcennahen Produkten bislang nicht überwinden konnte und die Segregation zwischen Exportwirtschaft und Binnenmarktproduzenten eher vertiefte.
- **Sozial** äußern sich die Disparitäten in einer ungleichen Einkommensverteilung und einer starken Segmentierung des Arbeitsmarktes. Dies führt nicht zuletzt auch dazu, daß Erfolge in der Armutsbekämpfung konstant hoher Wachstumsraten bedürfen.

Die zentralen ökonomischen **Herausforderungen** liegen heute daher erstens in einer Dynamisierung der weltmarktorientierten Entwicklung in jenen Regionen und Provinzen, die vom wirtschaftlichen Wachstum bisher nur unterdurchschnittlich profitieren konnten; zweitens in der Diversifizierung der Produkt- und Exportpalette und drittens in einer höheren Einkommens- und Beschäfti-

gungswirksamkeit des Wachstumsmusters. Die wirtschaftliche Rezession 1998/99 im Gefolge der Asienkrise hat die Aufmerksamkeit der chilenischen Entscheidungsträger im Hinblick auf diese Herausforderungen zusätzlich geschärft.

Die standortpolitischen Institutionen des Zentralstaates

Standortpolitik wird in Chile heute noch wesentlich über die zentralstaatliche **Ministerialbürokratie** und ihre nachgeordneten Sektorinstitutionen (die sog. *Servicios*) betrieben. Sie legen die Leitlinien der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung fest und kontrollieren den größten Teil der eingesetzten Ressourcen. Demgegenüber verfügen die Regionen und Kommunen bislang nur über eingeschränkte Kompetenzen und finanzielle Möglichkeiten, Standortpolitik zu betreiben. Die Tendenz der institutionellen Entwicklung zielt jedoch klar auf eine Stärkung der untergeordneten Gebietskörperschaften ab.

Zu den wichtigsten **Ministerien** zählen

- das Ministerium für Wohnungswesen und Stadtentwicklung, zuständig für die Raumordnung;
- das Ministerium für öffentliche Bauten, das für die Infrastruktur verantwortlich ist;
- das Finanzministerium, das über die Haushalte der Regionen entscheidet;
- das Ministerium für öffentliches Eigentum, dem die Vergabe von Eigentumsrechten an Grund und Boden untersteht;
- Sektorministerien, denen Förderinstitutionen untergeordnet sind, wie etwa das Landwirtschafts- und das Bergbauministerium;
- das Innenministerium, dem das Subsekretariat für regionale und Verwaltungsentwicklung (SUBDERE) unterstellt ist, sowie
- das Wirtschaftsministerium, verantwortlich für die Formulierung von Politikstrategien.

Alle Ministerien verfügen über einen Vertreter bei den Regionalregierungen, den *Secretario Regio-*

nal Ministerial (SEREMI), der die regionalen Instrumente und Programme seines Ministeriums koordiniert, allerdings keine Ressourcenverantwortung innehat.

Daneben erfüllen die folgenden *Servicios* wichtige Funktionen in der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung:

- Die *Corporación de Fomento de la Producción* (CORFO) ist dem Wirtschaftsministerium unterstellt. Ihre Hauptaktivität liegt in der Förderung von klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU), insbesondere durch Beratungsleistungen, Investitionsbeihilfen und den erleichterten Zugang zu Kapital. Mit der Durchführung der Projekte werden öffentliche und private Träger betraut.
- Der *Servicio de Cooperación Técnica* (SERCOTEC) ist für die Förderung von Kleinst- und Kleinunternehmen (KKU) zuständig. Er bietet Beratungsleistungen und finanzielle Beihilfen für Investitionen an und fördert den Informationsaustausch und die Netzwerkbildung. Daneben ist SERCOTEC als Durchführungsorganisation für CORFO tätig.
- Der *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (FOSIS) nimmt Aufgaben der Armutsminderung und Sozialpolitik durch Förderung von Kleinstunternehmen wahr. Er verfolgt einen integrierten Ansatz, der sich am Konzept der lokalen Wirtschaftsentwicklung orientiert. Förderangebote beinhalten den erleichterten Zugang zu Krediten sowie kaufmännische und technische Ausbildung und Beratung.
- Der *Servicio Nacional de Capacitación y Empleo* (SENCE) organisiert Aus- und Fortbildungsprogramme für Kleinunternehmer sowie für Angestellte in Betrieben, untergliedert nach verschiedenen Programmen für spezifische Sektoren oder Zielgruppen.
- Die Exportförderagentur *ProChile* unterstützt die Diversifizierung der Exportpalette durch die Förderung nichttraditioneller Exportgüter. Ihre Aufgaben liegen in der Erstellung von Marktanalysen und Handelsstrategien, der Organisation von Messen und Seminaren sowie der Beratung beim Aufbau gemeinsamer

Vertriebsbüros und Distributionszentren. *ProChile* unterhält ein Netz von fast 100 Auslandsbüros.

- Das *Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario* (INDAP) fördert Kleinbauern durch die Beratung und Finanzierung von Investitionsprojekten. Darüber hinaus bietet es über private Träger Fortbildungsmaßnahmen an und finanziert Machbarkeitsstudien für Infrastruktur und Bewässerungsprojekte.

Alle genannten *Servicios* haben mittlerweile Regionalbüros eingerichtet. Bei der Regionalisierung von Kompetenzen und Ressourcenverantwortung bestehen jedoch noch deutliche Unterschiede. Mit seiner Entscheidung, ab Anfang 2000 sämtliche Fördermittel über die 13 Regionalbüros zu vergeben, ist FOSIS der Vorreiter bei der internen Dezentralisierung der *Servicios*. Aber auch in den übrigen Institutionen werden die Entscheidungsspielräume der regionalen Vertretungen zunehmend erweitert.

Regionen und Kommunen

In Chile gibt es dreizehn **Regionen**. Die Regionalregierung untersteht dem *Intendente*, der vom Präsidenten ernannt wird. Sie verfügt seit 1996 über eine eigene Verwaltungsstruktur. Die Regionalvertreter der Ministerien (SEREMI) bilden das Kabinett, das den *Intendente* berät. Parlamentarisches Organ ist der Regionalrat, dessen Angehörige von den Gemeinderäten gewählt werden und dem der *Intendente* vorsteht.

Die **Aufgaben** der Regionalregierung erstrecken sich auf die Erarbeitung und Umsetzung von Politiken zur Entwicklung der Region. Hierunter fallen die Ausarbeitung eines regionalen Entwicklungsplans, die Vergabe von Investitionsmitteln, Aufgaben im Bereich von Planung und Raumordnung, die Mitwirkung am nationalen Konzept der Wirtschaftsentwicklung, die Förderung von Forschung und Entwicklung und des Tourismus, die Verteilung finanzieller Mittel unter den Kommunen für deren eigene Sozialprogramme sowie die Kunst- und Kulturförderung.

Die **Kompetenzen** für diese Aufgaben liegen allerdings zum größten Teil nicht bzw. nicht allein bei der Regionalregierung. Die Aufgaben werden gemeinsam mit anderen Institutionen (*Servicios*, Sektorministerien) realisiert, die zudem i.d.R. für die strategische Planung der Programme und die technische wie auch administrative Überwachung der Maßnahmen zuständig sind.

Die **Haushalte** der Regionalregierungen speisen sich aus zentralstaatlichen Transferleistungen. Die Regionen selbst verfügen nur über äußerst geringe eigene Einkünfte. Die Transfers für Investitionen fließen über die folgenden vier Vergabemodi:

- Der *Fondo Nacional de Desarrollo Regional* (FNDR) ist das wichtigste Finanzierungsinstrument für regionale Investitionen. Er wird den Regionen gemäß sozioökonomischer und territorialer Indikatoren zugewiesen. Die Regionen verfügen über den Einsatz der Mittel im Rahmen zentralstaatlicher Vorgaben.
- Die *Convenios de Programación* wurden 1996 eingerichtet und sind heute die zweitwichtigste Finanzierungsquelle für die Regionen. Hierbei handelt es sich um Abkommen zwischen Regionalregierungen und Ministerien über die Finanzierung mehrjähriger Programme. Die Kofinanzierung durch die Regionen erfolgt aus Mitteln des FNDR.
- Die Vergabemodalität ISAR wurde 1992 geschaffen, um soziale und wirtschaftliche Infrastruktur aufzubauen. Die Definition der Projektklinien erfolgt durch das zuständige Ministerium. Die Region entscheidet über die Projektauswahl, kann aber keine Modifikationen am Programm vornehmen. Die Mittelflüsse sind instabil, da sie auf zentralstaatlicher Ebene jährlich neu festgelegt werden.
- In Reaktion auf diese Defizite wurde 1996 IRAL als neue Vergabemodalität eingeführt. Die Mittel sind für jede Region festgelegt und werden im Gegensatz zu ISAR nicht jedes Jahr neu beschlossen. Die Regionen bestimmen die förderungswürdigen Sektoren und Kommunen, während die Kommunen selbst die Projekte vorschlagen.

Wichtige standortpolitische Entscheidungsträger sind zudem die 342 **Kommunalregierungen**, die seit 1992 durch die Direktwahl der Bürgermeister politisch an Gewicht gewonnen haben. Auch die Gemeinderäte werden direkt gewählt.

Die Kommunen erfüllen **Aufgaben** in den Bereichen Schulbildung und medizinische Versorgung, für die sie jeweils eigene, aus zentralstaatlichen Transfers gespeiste Haushalte haben. Sie sind daneben für einzelne Dienstleistungen in der Gemeinde verantwortlich. 1999 wurde den Kommunen zudem die Aufgabe der Beförderung der lokalen Entwicklung zugewiesen. Hierfür erstellen sie Entwicklungs- und Raumordnungspläne.

Die Kommunen verfügen seit 1979 über geringe eigene **Einnahmequellen**. Die wichtigsten sind Lizenzen für Gewerbebetriebe, die Grundsteuer und Fahrerlaubnisse. Von den Einnahmen fließen 45 bis 60 Prozent an den kommunalen Ausgleichsfonds (FCM). Dieser wird dann an die Kommunen nach einem Schlüssel aufgeteilt, der die Bevölkerungszahl und die Höhe der kommunalen Einnahmen berücksichtigt. 70 Prozent der Kommunen erhalten mehr Geld aus dem FCM als sie einzahlen.

Daneben haben die Kommunen Zugang zu Fonds und Projektmitteln der Ministerien und *Servicios*. Ein Großteil der kommunalen Investitionen wird hierüber finanziert. Die Fristen, Verfahren und Auswahlkriterien der Fonds unterscheiden sich stark und die Kommunen haben wenig Einfluß auf die Ausgestaltung der Förderinstrumente.

Dezentralisierung und Verwaltungsreform

In Chile ist **Dezentralisierung** kein neues Thema. In den 90er Jahren hat der Reformprozeß allerdings eine höhere Dynamik erhalten. Regionen und Kommunen verfügen heute über erweiterte Mitspracherechte bei der Formulierung und Finanzierung von Entwicklungsprojekten. Die Veränderungen werden von einer lebhaften Debatte über die angemessene künftige Struktur eines dezentralisierten Staates begleitet. Diese Debatte hat bislang jedoch noch nicht zu einer umfassen-

den Strategie institutioneller Entwicklung der Regionen und Kommunen geführt. Defizite lassen sich besonders im Hinblick auf drei Aspekte feststellen:

Mangelnde territoriale Orientierung: Die gegenwärtige sektorale und zentralistische Struktur der wirtschaftsnahen Institutionen behindert eine engere Abstimmung der Instrumente vor Ort. Unterschiedliche Grade der internen Dezentralisierung in den Institutionen erschweren Kommunikations- und Koordinationsprozesse auf lokaler und regionaler Ebene. Hinzu kommt, daß die wichtigsten regionalen Akteure sich politisch wie auch administrativ in einer doppelten Abhängigkeit befinden: Sie sind einerseits gegenüber den regionalen, andererseits aber auch gegenüber zentralstaatlichen Institutionen verantwortlich.

Mangelnde Gestaltungsmöglichkeiten für Regionen und Kommunen: Den regionalen und lokalen Institutionen mangelt es an Möglichkeiten, eigene Politiken zu entwerfen – zum Teil aufgrund des fehlenden politischen Profils, zum Teil aufgrund der geringen Kohärenz von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcenverantwortung. So haben die regionalen Institutionen nur eine schwache politische Basis, weil weder der *Intendente* noch der Regionalrat direkt gewählt werden. Zudem sind Regionen und Kommunen zwar mit neuen Aufgaben betraut worden, ihre Kompetenzen und Ressourcenverantwortung wurden jedoch nicht im gleichen Maße erweitert.

Mangelnde Anreize für Standortpolitik: Für die sektoralen Institutionen ist es häufig naheliegender, ihre Machtanteile zu verteidigen, als auf eine bessere Koordination ihrer Ausgabenentscheidungen zu setzen. Die Regionen ihrerseits profitieren nicht vom unternehmerischen Erfolg auf ihrem Gebiet, da sie keine Einkünfte aus Unternehmensaktivitäten erhalten. Im Ergebnis existieren nur wenige ökonomische Anreize für eine regionale Standortpolitik. Zudem gilt, daß viele Kommunen ihre Rolle als Akteure der lokalen Wirtschaftsentwicklung noch nicht realisiert haben. Oft sind sie nicht hinreichend über die lokalen unternehmerischen Aktivitäten informiert und haben keine Visionen für die kommunale Entwicklung.

Damit die chilenischen öffentlichen Institutionen den neuen standortpolitischen Herausforderungen gewachsen sind, ist eine **Modernisierung der Verwaltungsapparate** unerlässlich. Die Reformbereitschaft ist in diesem Bereich in Chile hoch. Die Regierungen Aylwin und Frei haben in den letzten Jahren wichtige Reformen angestoßen, insbesondere mit der Schaffung der Regionalregierungen, der internen Dezentralisierung in den *Servicios* und der Einführung neuer Instrumente der Projektplanung und -implementation. Reformbedarf besteht jedoch noch in den folgenden Punkten:

Kommunikationsprobleme: Die Kommunikations- und Informationsflüsse sowohl zwischen den öffentlichen Institutionen und ihren Zielgruppen, als auch zwischen verschiedenen Institutionen, oder sogar innerhalb derselben, sind häufig gestört. Information wird nicht weitergegeben aus Unkenntnis über die Informationsnachfrage, aus Mangel an funktionierenden Kommunikationswegen oder auch aus machtpolitischen Erwägungen. Die Zahl der Institutionen oder Förderinstrumente ist oft zu groß, um einen reibungslosen Informationsfluß zu gewährleisten, zumal manche zentralstaatliche Einrichtung gegenüber den Kommunen und Regionen noch Kundenorientierung vermissen läßt.

Effizienzprobleme: Im Bereich der wirtschaftsnahen Dienstleistungen und Regulierungen lassen sich Effizienzprobleme beobachten: Verfahren wie die Lizenzierung von Gewerbebetrieben, die Erstellung von Umweltgutachten und Raumordnungsplänen oder die Formalisierung informeller Unternehmen sind immer noch zu aufwendig und langwierig. Ein weiteres Problem besteht in der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit regionaler und lokaler Autoritäten, etwa im Umwelt- und Ressourcenschutz oder bei der Gewerbeaufsicht.

Managementprobleme: Der Übergang von der bürokratischen Regel- zur Ergebnissteuerung ist ein zentrales Thema des *New Public Management*. Chile hat im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung bereits Erfahrung mit der *output*-orientierten Projektsteuerung. Die *outcome*-orientierte Steuerung, bei der die gesellschaft-

lichen Wirkungen von Maßnahmen zum zentralen Erfolgskriterium werden, steht jedoch noch in den Anfängen. In den meisten Fällen enthalten die eingesetzten Steuerungsmechanismen keine Wirkungskomponente, von einer integrativen Betrachtung der territorialen Projektwirkungen ganz zu schweigen. Ein weiteres Managementproblem ist das Fehlen etablierter Mechanismen des institutionellen Lernens. Nur wenige *Servicios* haben bis jetzt damit begonnen, solche Mechanismen zu entwickeln. Besonders für die Regionen, die sich im Grunde noch im Aufbau befinden, ist institutionelles Lernen eine zentrale Herausforderung.

Planung, Koordination und Kooperation

Strategische Planung im Sinne einer indirekten, marktkonformen Steuerung des Strukturwandels ist eine der zentralen Voraussetzungen, um Standortpolitik als Qualitätswettbewerb zu betreiben. Hierzu sind in Chile in den vergangenen Jahren auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene neue Instrumente entwickelt worden. Allerdings fallen folgende Defizite ins Auge:

- Die Verbindung zwischen Planung und öffentlichen Ressourcenentscheidungen ist schwach. Dies liegt in erster Linie daran, daß jene Akteure, die strategische Planung betreiben, häufig kaum Ressourcenverantwortung haben.
- Das sektorale und zentralisierte Finanzierungssystem der auf Wettbewerbsbasis vergebenen Fonds erschwert die Umsetzung einer integrierten strategischen Planung.
- Die Verbreitung und Leitbildwirkung der Pläne und Strategien ist gering.
- Strategische Planung findet nicht flächendeckend statt und ist kein iterativer und anpassungsfähiger Prozeß.
- Die Partizipation des öffentlichen Sektors, der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft und der akademischen Welt ist nicht ausreichend und wird von den Beteiligten als unbefriedigend empfunden.

- Die Ergebnisse der Planung sind oft wenig konkret und erschöpfen sich in allgemeinen Aussagen.

Eine wesentliche Voraussetzung für realitäts- und wirtschaftsnahe strategische Planung ist eine moderne **Raumordnung**, die stabile Rahmenbedingungen für öffentliche wie private Investitionen schafft. In Chile ist die Raumordnung oft noch mangelhaft. In vielen Gemeinden existieren keine Raumordnungspläne. Andernorts sind sie veraltet oder decken nur einen Teil der Gemeindefläche ab. Neue Pläne werden oft nur mit großer Verzögerung beschlossen, weil zahlreiche zentralstaatliche und regionale Institutionen an ihrer Erstellung beteiligt sind. Infolge derartiger Defizite werden private Investitionen verzögert, auf andere Standorte umgeleitet oder sogar gänzlich verhindert.

Die **Koordination** zwischen den öffentlichen Institutionen Chiles hat in den letzten Jahren zugenommen. Insbesondere der regelmäßige Informationsaustausch, aber auch gemeinsame Planungsforen und, allerdings seltener, gemeinsame Ressourcenentscheidungen und Projektdurchführungen bilden heute einen wichtigen Bestandteil der institutionellen Realität. Die Regionen entwickeln sich dabei zu immer wichtigeren Arenen der Koordination. Viele Initiativen beruhen jedoch vor allem auf persönlichen Kontakten und dem Engagement einzelner Personen. Die nach wie vor geringe Institutionalisierung der Beziehungen zwischen den verschiedenen standortpolitischen Akteuren sowie die zentralistische und sektorale Struktur der meisten Institutionen und Instrumente erschweren die Koordination auf Regional- und Kommunalebene. Zudem fehlt es an systematischer und übergreifender multilateraler Koordination der sektoralen und territorialen Akteure.

Die **öffentlich-private Kooperation** bei der Planung, Durchführung und Finanzierung von Maßnahmen ist in den letzten Jahren zu einem viel diskutierten und angewandten Entwicklungsinstrument geworden. Ziel ist die Beschleunigung von Entwicklungsprozessen durch eine verbesserte und im besten Fall komplementäre Mobilisierung öffentlicher wie privater Ressourcen. Auch in Chile sind in der letzten Dekade auf allen Ebe-

nen des politischen Systems neue Gesprächsforen und Kooperationsmechanismen öffentlich-privater Natur entstanden. Dennoch gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor in der Praxis schwierig. Die Mehrzahl der bestehenden Mechanismen ist in ihrer Reichweite und Wirkung aus drei Gründen begrenzt:

- Es fehlen Anreize für die Beteiligung des privaten Sektors. Oft gibt es angesichts der fiskalischen Zentralisierung des chilenischen Staates nur eine mittelbare Beziehung zwischen den öffentlich-privaten Gremien und der öffentlichen Ressourcenallokation.
- Es existiert in Chile bislang keine Kooperationskultur, weder in den staatlichen Institutionen noch unter den Unternehmern.
- Der Organisationsgrad der chilenischen Gesellschaft ist immer noch niedrig. Die gesellschaftspolitischen Organisationen sind häufig wenig repräsentativ und verfügen nur über geringe technische und finanzielle Ressourcen.

Standortbezogene Wirtschaftsförderung

Ein dichter **Informationsfluß** zwischen Förderinstitutionen und Unternehmen ist eine wichtige Voraussetzung für nachfrageorientierte Wirtschaftsförderung. In Chile lassen sich jedoch Informationsprobleme auf beiden Seiten feststellen: Zum einen sind Förderinstitutionen nicht angemessen über die Nachfrage der Unternehmen informiert. Zum anderen sind Unternehmer nicht zureichend über das Förderangebot informiert. Letzteres gilt vor allem für die große Zahl der Kleinst- und Kleinunternehmer.

Systeme der **Nachfrageermittlung**, wie etwa regelmäßige Unternehmensbefragungen, werden noch zu wenig angewendet. Viele *Servicios* verlassen sich als Informationsquelle auf die antragstellenden Unternehmen oder auf die Durchführungsorganisationen. Dieser geringe Grad an Nachfrageorientierung birgt das Risiko, daß Unternehmen sich für Projekte bewerben, die nicht ihren eigentlichen Bedürfnissen entsprechen, um Fördermittel abzuschöpfen. Eine weitere Gefahr

ist, daß sich immer wieder dieselben Unternehmen um Fördermittel bewerben.

Auch die Regionen und Kommunen als neue Akteure der Standortpolitik sind oft nicht hinreichend über die örtlichen unternehmerischen Aktivitäten informiert und deshalb nicht in der Lage, als Mittlerinstitutionen aufzutreten. Zwar gibt es ein wachsendes Interesse an Fragen der lokalen Wirtschaftsentwicklung, aber erst vereinzelt werden kommunale Wirtschaftsfördereinrichtungen aufgebaut und adäquat ausgestattet.

In Chile existieren verschiedene Programme zur Förderung von **Unternehmenskooperationen**. Dies beinhaltet sowohl die horizontale Kooperation zwischen Wettbewerbern (v.a. im KKMU-Bereich), als auch die vertikale Kooperation entlang der Wertschöpfungskette (Förderung von Zulieferernetzwerken). Besonders für die großen und modernen Unternehmen gilt jedoch, daß sie kaum mit anderen Unternehmen kooperieren. Die Gründe hierfür liegen zum einen in der individualistischen Unternehmerrkultur, zum anderen im Fehlen von integrierten Produktionssystemen mit hoher Wertschöpfungstiefe außerhalb der Hauptstadtregion und drittens im Mangel an handlungsfähigen Mittlerinstitutionen (Unternehmerverbänden, öffentlichen Wirtschaftsförderern) an den jeweiligen Standorten.

Auch bei der **Förderung von Existenzgründungen** besteht in Chile ein großes Defizit. Es existieren bislang nur vereinzelte Initiativen. Diese sind wiederum nicht an regionale Standortpolitiken geknüpft, schöpfen nicht systematisch die produktiven Potentiale des Standortes aus und knüpfen meist kaum an vorhandene Produktionssysteme an. Zudem bestehen keine Instrumente für die Bereitstellung von Risikokapital und Informationen und für die Kommerzialisierung neuer Produkte.

Empfehlungen

Kernelement und Ausgangspunkt der Empfehlungen dieser Studie ist eine weitere **Stärkung** der dezentralen standortpolitischen Institutionen, ins-

besondere auf der regionalen Ebene. Hierzu müssen die Koordination zwischen den Institutionen und die Integration der Programme und Instrumente gefördert, die Zielgruppennähe der Institutionen erhöht, Reformanstrengungen und Erfahrungen systematisiert, die existierenden Planungsinstrumente verbessert, die Partizipationschancen nichtstaatlicher Akteure erweitert und die Wirtschaftsförderung stärker auf die jeweiligen Standorte ausgerichtet werden. Im einzelnen werden folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Die Regionalregierungen sollten politisch gestärkt werden, v.a. über Direktwahlen.
- Die regionale Institutionenstruktur ist zu reformieren, insbesondere über eine Bündelung sektoraler Kompetenzen auf dieser Ebene.
- Die fiskalische Dezentralisierung muß vertieft, die eigene Ressourcenbasis der Regionen und Kommunen gestärkt und die regionalen Sektorhaushalte zusammengeführt werden.
- Die Koordination zwischen den Akteuren der regionalen und lokalen Standortpolitik sollte durch den Ausbau der technischen Kompetenzen der Regionen und die interkommunale Zusammenarbeit intensiviert werden.
- Es ist erforderlich, die Kunden- und Bürgerorientierung der öffentlichen Verwaltung zu stärken sowie institutionelles Lernen zu fördern.
- Die strategische Planung muß verbessert und enger an die Ressourcenentscheidungen der öffentlichen Hand angekoppelt werden.
- Die technischen und administrativen Kompetenzen der Regionen und Kommunen in der Raumordnung müssen gestärkt werden.
- Die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen Sektor, der Privatwirtschaft und den gesellschaftspolitischen Organisationen in der Standortpolitik sollte intensiviert werden.
- Die Organisationen der Zivilgesellschaft und der verfaßten Wirtschaft müssen weiter gestärkt werden.

- Es wird empfohlen, standortbezogene Systeme der Nachfrageermittlung zu entwickeln. Auch muß die Informationspolitik der Förderinstitutionen weiter verbessert werden.
- Bestehende Anreize für die horizontale und vertikale Kooperation zwischen den Unternehmen sollten ausgebaut und durch standortpolitische Maßnahmen auf lokaler und regionaler Ebene ergänzt werden.

Regionale Standortpolitik und EZ

Vor dem Hintergrund der chilenischen Erfahrungen lassen sich folgende Ansatzpunkte für die EZ identifizieren:

Stärkung von Mittlerinstitutionen: Unternehmerverbände, Kammern und zivilgesellschaftliche Organisationen müssen in ihrer Funktion als Mittler zwischen marktförmigen und politischen Entscheidungssystemen gestärkt werden. Sie stellen wichtige Kanäle zur Interessenvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft dar. Auch zur Beschleunigung wirtschaftlicher Lernprozesse und zur Förderung von Unternehmenskooperationen sind sie ein zentrales Element, weil sie Informationen bereitstellen und als Vermittler zwischen den einzelnen Unternehmen wirken können. Hier kann die EZ vor dem Hintergrund reichhaltiger deutscher Erfahrungen mit Ausbildungsangeboten und Beratung tätig werden.

Dezentralisierung: Eine zielgruppennahe Standortpolitik setzt auf die Vorteile dezentraler Strukturen. Die EZ sollte hier über punktuelle Beratungen hinaus auf die Formulierung und Durchführung übergreifender und kohärenter Programme der institutionellen Modernisierung einwirken. Das Subsidiaritätsprinzip, die Einheit von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcenverantwortung und die Förderung der Kunden- und Bürgerorientierung in der Verwaltung sollten dabei die entscheidenden Leitlinien von Beratungsleistungen sein.

Stärkung der regionalen und lokalen Ebenen: Untergeordneten Gebietskörperschaften fehlt oft das nötige Know-how zur Gestaltung einer effek-

tiven Standortpolitik. Ausbildung in Methoden und Instrumenten der Planung und Raumordnung sind ein wichtiger Ansatzpunkt zur Überwindung der bestehenden Defizite. Dabei ist es wichtig, daß Erfahrungen und Innovationen einem möglichst breiten Kreis von Institutionen zugänglich gemacht werden. Deswegen sollte verstärktes Gewicht auf die Schaffung von Systemen institutionellen Lernens gelegt werden.

KKMU-Förderung zur Wertschöpfungsvertiefung: Entwicklungsländer stehen heute vor der zentralen Herausforderung, die Wettbewerbsfähigkeit von Standorten und Unternehmen und *gleichzeitig* die Breitenwirksamkeit des Wachstumsmusters zu erhöhen. Ein zentraler Ansatzpunkt liegt hier in der KKMU-Förderung. Die EZ kann über die Beratung von Förderinstitutionen, über Projekte der beruflichen Aus- und Fortbildung und über die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit den Aufbau von Humankapital fördern und die gesellschaftlichen Lernprozesse beschleunigen.

Eine systemische Herangehensweise ist notwendig, wenn es um die Schaffung von effizienten und zielgruppennahen Strukturen geht. Der Übergang von der Förderung durch Einzelprojekte zu Programmansätzen sollte daher zügig umgesetzt werden. Wichtig ist hier das Zusammenspiel zwischen einer forcierten Strategie- und Leitbildformulierung in den EZ-Institutionen einerseits und verstärkten Initiativen der Kooperation zwischen bestehenden Projekten andererseits, um möglichst rasch Erfahrungen in diesem Punkt zu sammeln.

1 Einleitung

Globalisierung verändert die Anforderungen an Standorte, die sich in der internationalen Arbeitsteilung positionieren wollen: Durch die Liberalisierung des Außenhandels und die Deregulierung der Güter- und Kapitalmärkte auf nationaler Ebene sehen sich Wirtschaftsräume direkter dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Sie sind zunehmend unmittelbar in internationale Wirtschaftsbeziehungen eingebunden und agieren in grenzüberschreitenden regionalen Kooperationen. Dadurch ist Standortpolitik, die sich an regionalen Wirtschaftsräumen orientiert, zu einer wichtigen Steuerungsaufgabe auf allen politischen Ebenen geworden.

Die fortschreitende Öffnung von Volkswirtschaften für den Weltmarkt, die Zunahme des internationalen Handels und die wachsende Mobilität von Investitionskapital wirken sich auf regionale Entwicklungsprozesse in doppelter Hinsicht aus: Zum einen führen sie zu verschärfter Konkurrenz der Standorte um mobiles Investitionskapital. Zum anderen erhöhen sie den Anpassungsdruck auf die regionalen Ökonomien. Die Entwicklungschancen eines Landes hängen wesentlich davon ab, wie auf diese beiden Herausforderungen reagiert wird:

Die verschärfte **Konkurrenz** der Standorte um mobiles Investitionskapital kann zur Beschleunigung des fälligen Strukturwandels beitragen. Sie birgt aber auch die Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs (*race to the bottom*): Unterbieten sich die Regionen in Hinblick auf Steuern und Abgaben und konkurrieren sie durch Herabsetzung von Umweltauflagen und Sozialstandards, so schränken sie langfristig ihre materiellen und regulativen Möglichkeiten ein, den Strukturwandel aktiv zu gestalten. Kommt es zum Subventionswettbewerb zwischen Standorten innerhalb eines Landes, wird der Nutzen der eingeworbenen Investitionen für die gesamte Volkswirtschaft geschmälert.

Der durch die Öffnung einer Volkswirtschaft entstehende **Anpassungsdruck** schafft Anreize für eine beschleunigte Modernisierung des produktiven Sektors. Er kann jedoch auch zu einer Festlegung auf traditionelle komparative Kostenvorteile führen, die in erster Linie auf der bestehenden Faktoraus-

stattung beruhen. Gerade für Regionen mit niedrigem technologischem Entwicklungsstand kann dies eine Konzentration auf ressourcennahe Produkte mit geringer Wertschöpfungstiefe bedeuten. Ressourcenausbeutendes Wirtschaften, geringe Beschäftigungs- und Einkommenswirksamkeit und eine ungenügende Diversifizierung der Produktpalette sind mögliche Folgen. Durch eine solche reaktive Einordnung in die internationale Arbeitsteilung wird industrielle und technologische Modernisierung nicht gefördert.

Standortpolitik, die auf die regional unterschiedlichen Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln einwirkt, gewinnt unter diesen Umständen zusehends an Bedeutung: Regionen in Entwicklungsländern können aus der Globalisierung vor allem dann Nutzen ziehen, wenn sie als Standort nicht am Unterbietungswettbewerb teilnehmen, sondern durch **spezifische Qualitätsmerkmale** für sich werben können. Dieser Nutzen kann nur dann dauerhaft sein, wenn über traditionelle komparative Kostenvorteile hinaus weitergehende Potentiale entwickelt werden und damit eine **dynamische Wettbewerbsfähigkeit** gefördert wird. Eine derartige Orientierung wird in der vorliegenden Studie mit dem Begriff des **Qualitätswettbewerbs** bezeichnet. Regionale Standortpolitik, die sich am Leitbild des Qualitätswettbewerbs orientiert, strebt eine ökonomische Entwicklung auf breiter Basis an. Ihr unmittelbares Ziel ist es, die Umfeldbedingungen für Unternehmen eines Wirtschaftsraums qualitativ zu verbessern und auf der Grundlage endogener Ressourcen spezifische Standortvorteile herauszubilden. Im Gegensatz zu sektoraler Wirtschaftsförderung bezieht sie sich dabei explizit auf Wirtschaftsräume und verfolgt einen integrierten Ansatz, der Unternehmen aller Art umfaßt und darauf abzielt, Instrumente der Wirtschafts- und Exportförderung, der Bildungs- und Technologiepolitik sowie der Armutsbekämpfung und Beschäftigungsförderung zu verbinden.

Chile ist das lateinamerikanische Land, das sich am stärksten zum Weltmarkt hin orientiert hat. Weitreichende Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen erzeugten ab Mitte der 70er Jahre einen erhöhten Anpassungsdruck auf die regionalen und lokalen Wirtschaftsräume und leiteten einen Struk-

turwandel ein, der zunächst mit hohen Kosten verbunden war. Ab 1985 erlebte Chile eine langanhaltende Wachstumsphase und konnte beachtliche Erfolge im Hinblick auf die makroökonomischen Indikatoren, bei der Überwindung von Arbeitslosigkeit und bei der Reduzierung der Armut verbuchen. Das Wachstum steht jedoch nicht auf einer breiten Grundlage: Räumlich, sektoral und sozial sind starke Disparitäten zu beobachten, die zur Verwundbarkeit der chilenischen Wirtschaft beitragen. Räumlich zeigen sich die Disparitäten in einer ungleichen Entwicklung der Regionen¹, insbesondere im Zurückfallen peripherer Wirtschaftsräume gegenüber der Hauptstadtregion um Santiago. Sektoral spiegeln sie sich in einem Wirtschaftswachstum, das die Abhängigkeit von wenigen, ressourcennahen Produkten bislang nicht überwinden konnte und die Segregation zwischen Exportwirtschaft und Binnenmarktproduzenten eher vertiefte. Sozial äußern sich die Disparitäten in einer ungleichen Einkommensverteilung und einer starken Segmentation des Arbeitsmarktes. Dies führt nicht zuletzt auch dazu, daß Erfolge in der Armutsbekämpfung konstant hoher Wachstumsraten bedürfen.

Wie in dieser Untersuchung gezeigt wird, bilden Defizite in der institutionellen Ausstattung eine entscheidende Barriere für standortpolitische Initiativen, die auf eine Verbreiterung der Wachstumsbasis abzielen: Chile verliert derzeit Entwicklungschancen aufgrund seiner zentralisierten und sektoralen, teilweise segmentierten Institutionenlandschaft. Um die entwicklungspolitischen Vorzüge eines stärker am Qualitätswettbewerb ausgerichteten Wachstums realisieren zu können, bedarf es weiterer institutioneller Reformen.

In den letzten Jahren war die Schaffung von Institutionen der regionalen und lokalen Wirtschaftsentwicklung ein gemeinsamer Nenner in den Modernisierungsprozessen der OECD und der Schwellenländer. Auch an Chile ist dieser Trend nicht vorbeigegangen: Das Interesse an institutioneller Moderni-

sierung ist nicht nur auf der Ebene des Zentralstaats, sondern auch auf regionaler und lokaler Ebene deutlich gestiegen. Heute orientiert sich die chilenische Politik an neuen Konzepten des dezentralen Politikmanagements, der Verwaltungsreform und der Wirtschaftsförderung. Im Prozeß des institutionellen Wandels treten jedoch Inkohärenzen auf.

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, den gegenwärtigen Stand, die aktuelle Entwicklungsdynamik und den zukünftigen Reformbedarf der standortpolitischen Institutionen in Chile zu analysieren. Sie stützt sich hierzu auf empirische Erkenntnisse, die von Februar bis April 2000 in zwei Regionen Chiles (Tarapacá und Bío-Bío) und in der Hauptstadt Santiago gewonnen wurden. Die Untersuchung konzentriert sich auf drei Aspekte des institutionellen Wandels, die für die regionale Standortpolitik grundlegend sind:

1. **Dezentralisierung** von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcenverantwortung im Zusammenhang mit einer Verwaltungsreform: Wie ist es um die Handlungsfähigkeit der regionalen und lokalen standortpolitischen Institutionen bestellt? Wird sie durch eine kohärente Politik der Dezentralisierung und der Verwaltungsmodernisierung gestärkt?
2. **Leitbildplanung, Koordination und Kooperation:** Findet eine standortpolitische Steuerung des Strukturwandels auf lokaler und regionaler Ebene statt? Welche Ansätze der Koordination bestehen zwischen den öffentlichen Institutionen? Kooperieren öffentliche und private Akteure in standortpolitischen Fragen?
3. **Standortbezug der Wirtschaftsförderung:** Entspricht die regionale und lokale Politik der Wirtschaftsförderung dem Bedarf und tragen die gewählten Instrumente zur Integration von Unternehmen in Produktionssysteme bei?

Im anschließenden **Kapitel 2** gehen wir zunächst auf die Konzepte regionaler Standortpolitik ein. Wir argumentieren, warum Standortwettbewerb Qualitätswettbewerb sein sollte. Wir stellen dar, was Qualitätswettbewerb bedeutet und welche Anforderungen er an die standortpolitischen Institutionen mit sich bringt.

1 Hier ist zu beachten, daß sich der Regionenbegriff in Chile auf Gebietskörperschaften unterhalb der nationalstaatlichen Ebene bezieht, während „regionale Standortpolitik“ in der deutschen Debatte einen Ansatz beschreibt, der auf Wirtschaftsräume Bezug nimmt.

In **Kapitel 3** behandeln wir die Rahmenbedingungen für Standortpolitik in Chile. Ausgangspunkt ist die chilenische Wachstumsstrategie, die aktuellen ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen und die daraus resultierenden künftigen Herausforderungen. Wir stellen die politischen Leitlinien dar und geben einen Überblick über die standortpolitischen Institutionen auf der zentralstaatlichen, der regionalen, provinziellen und der lokalen Ebene.

In **Kapitel 4** stellen wir die Ergebnisse der empirischen Studie vor, die in den Regionen sowie auf der zentralstaatlichen Ebene durchgeführt wurde. Nach einer einführenden Beschreibung der beiden Regionen werden die drei zentralen Aspekte Dezentralisierung und Verwaltungsreform, Koordination und Kooperation sowie standortbezogene Wirtschaftsförderung diskutiert.

In **Kapitel 5** werden der Stand der regionalen und lokalen Standortpolitik in Chile und der institutionelle Reformbedarf zusammenfassend dargestellt. Abschließend wird erörtert, welche Handlungsfelder sich auf der Basis der Erkenntnisse der Studie für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit und ihre standortpolitischen Projekte identifizieren lassen.

2 Die Konzepte regionaler Standortpolitik

In diesem Kapitel gehen wir auf die Konzepte regionaler Standortpolitik ein. Wir fragen zunächst, welche Art des Standortwettbewerbs geführt werden sollte. Dafür stellen wir die beiden strategischen Optionen Qualitätswettbewerb und Kostenwettbewerb einander gegenüber und begründen, warum Standortpolitik sich am Leitbild des Qualitätswettbewerbs orientierten sollte (Kap. 2.1). Darauf aufbauend untersuchen wir, welche Herausforderungen mit dem Qualitätswettbewerb für die standortpolitischen Institutionen erwachsen (Kap. 2.2).

Ziel von Standortpolitik ist es, die wirtschaftlichen Aktivitäten in einer Volkswirtschaft aus einer wirtschaftsräumlichen Perspektive zu steigern. Wie eingangs dargestellt, setzt dies unter den veränder-

ten Bedingungen der Weltmarktintegration häufig einen radikalen Strukturwandel voraus. Standortpolitik verfolgt ihr Ziel, indem sie die Bedingungen für ansässige Unternehmen verbessert, auswärtige Investitionen anzieht und Unternehmensneugründungen anregt. Das geschieht im Normalfall vermittelt des Zusammenspiels von nationalen wie auch regionalen und lokalen Instrumenten, wobei die Schwerpunkte je nach Größe des Landes und wirtschaftsräumlicher Ausdifferenzierung unterschiedlich sein können und müssen. Der regulative Rahmen wird zu wesentlichen Teilen über die nationale Außenhandels-, Steuer- und Wirtschaftspolitik sowie über das Wettbewerbs-, Eigentums- und Vertragsrecht gesetzt. Bildungs- und Technologiepolitik wie auch nationale Instrumente der Wirtschafts- und Exportförderung schaffen Anreize für Investitionen und unternehmerische Modernisierungen. Standortpolitik nimmt nun ihren Ausgang von der Prämisse, daß die Anforderungen und Bedingungen wettbewerbsorientierter Entwicklung innerhalb einer Volkswirtschaft nicht überall gleich sind und weder über reine Marktsteuerung noch allein über nationalstaatliche Instrumente angemessen behandelt werden können. Typische Leistungen von standortpolitischen Institutionen auf der regionalen und lokalen Ebene sind

- Entwicklung strategischer Leitbilder für den Strukturwandel;
- Übernahme von Planungs- bzw. Raumordnungskompetenzen;
- Flächenmanagement und Aufbau von Standortinformationssystemen;
- Standortmarketing und Unternehmensakquisition;
- Koordination bzw. Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen (insbesondere Transport und Kommunikation);
- Außenwirtschaftsförderung und Hilfe beim Aufbau von überregionalen Unternehmenskooperationen;
- Förderung und Beratung von Unternehmensgründungen, einschließlich der Bereitstellung von Risikokapital;

- Transfer von organisatorischem Know-how für die Umstrukturierung der Betriebe;
- Projektmanagement im Rahmen von regionalen Entwicklungsprogrammen.²

2.1 Standortwettbewerb als Qualitätswettbewerb

Die Wettbewerbsfähigkeit von Standorten kann durch unterschiedliche Strategien erhöht werden. Das Spektrum der Möglichkeiten bewegt sich zwischen Qualitätswettbewerb auf der einen und Kostenwettbewerb auf der anderen Seite.

Qualitätswettbewerb zielt darauf ab, das Umfeld für wertschöpfungsintensive Tätigkeiten zu verbessern, indem Regionen sich auf bestimmte Branchen konzentrieren und für diese spezifische Wettbewerbsvorteile aufbauen, um dadurch den Standort attraktiver machen. Existierende Wertschöpfungsketten sollen vertieft und neue erschlossen werden, da eine wertschöpfungsintensivere Produktion langfristig bessere Wettbewerbsvoraussetzungen bietet.

Die entgegengesetzte Seite des strategischen Spektrums besteht für die Regionen darin, sich auf einen **Wettbewerb um geringere Produktionskosten** sowie Sozial- und Umweltstandards einzulassen und damit womöglich in einen Unterbietungs- bzw. Subventionswettlauf (*race to the bottom*) zu treten. Diese Strategie setzt darauf, die Ansiedlungen von Unternehmen allgemein kostengünstiger zu gestalten.

Qualitätswettbewerb ist dem Kostenwettbewerb vor allem aus vier Gründen vorzuziehen:

- Eine Herabsetzung der existierenden **Sozial- und Umweltstandards** untergräbt langfristig die Qualität des Standortes und erschwert eine aktive Politik der Standortgestaltung.
- Der Subventionswettlauf erodiert die **Ressourcenbasis** der öffentlichen Hand und damit ihre

Möglichkeiten, Standortpolitik gemeinwohlorientiert zu betreiben.

- Qualitätswettbewerb schafft durch die Verbesserung von Kommunikation und Kooperation zwischen den Akteuren eines Wirtschaftsraums Voraussetzungen für kontinuierliche **Innovation** und ein höheres Maß an **Flexibilität**. Auch von außen kommende Modernisierungsimpulse, beispielsweise durch Technologietransfer, können mit Hilfe von Netzwerkstrukturen breiter kommuniziert werden und einen Modernisierungsschub der Region befördern.
- Qualitätswettbewerb zielt im Gegensatz zum Kostenwettbewerb darauf ab, das wirtschaftliche Wachstum auf eine **breitere Grundlage** zu stellen und dadurch im Ergebnis eine regional, sektoral und sozial ausgeglichene Entwicklung zu erreichen. Durch die Vertiefung und Diversifizierung der Wertschöpfung trägt er zur Schaffung von Arbeit und Einkommen und zur Überwindung der Abhängigkeit von wenigen Exportgütern bei. Durch die Förderung von Produktionsnetzwerken entlang der Wertschöpfungsketten unterstützt er die Integration heterogener Wirtschaftsstrukturen.³

Die beiden skizzierten Leitbilder weisen idealtypische Züge auf. In der Praxis wird Standortpolitik Elemente sowohl des Qualitäts- als auch des Kostenwettbewerbs beinhalten. Es steht jedoch außer Frage, daß sich die lateinamerikanischen Länder, darunter auch Chile, im Zuge der Weltmarktintegration bislang eher am Leitbild des Kostenwettbewerbs orientiert haben. Angesichts des großen Produktivitätsrückstands der lateinamerikanischen Wirtschaften, der Radikalität des entwicklungsstrategischen Wandels und der Schwäche der marktwirtschaftlichen Institutionen war diese Vorgehensweise in den meisten Fällen zunächst angemessen bzw. ohne realistische Alternative. Aus den geschilderten Gründen ist es jedoch wichtig, daß

² Vgl. Haldenwang (1999a), S. 14.

³ Unter heterogenen Wirtschaftsstrukturen verstehen wir starke ökonomische Disparitäten innerhalb eines Wirtschaftsraums, insbesondere das unverbundene Nebeneinander von moderner Exportwirtschaft und traditioneller Binnenmarktproduktion.

sich die Standortpolitik in der vielbeschworenen „zweiten Phase der Anpassung“⁴ stärker auf das Leitbild des Qualitätswettbewerbs zubewegt.

Qualitätswettbewerb soll das unternehmerische Umfeld verbessern. Deshalb führen wir im folgenden in das Thema der **Standortfaktoren** ein und bieten eine mögliche Kategorisierung an. Im Anschluß behandeln wir die Rolle der **Institutionen** in der Standortpolitik. Wir klären den verwendeten Institutionenbegriff und beleuchten den Beitrag von Institutionen für eine regionale ökonomische Entwicklung auf breiterer Basis.

2.1.1 Standortfaktoren

„Standortfaktoren sind Eigenschaften, die über die Attraktivität eines Ortes bzw. einer Region für ansässige und ansiedlungswillige Unternehmen entscheiden.“⁶ Wichtige Standortfaktoren sind die Marktnähe, das Angebot an Arbeitskräften, das

Lohnniveau und die Transportkosten, aber auch Faktoren, die nicht direkt auf den Produktionsprozeß Einfluß nehmen, wie z.B. das Image eines Standortes oder die Lebensqualität.

Standortfaktoren lassen sich nach harten und weichen Faktoren unterscheiden. Traditionell stehen die harten, direkt produktionskostenbezogenen Standortfaktoren, wie Transportkosten und Marktnähe, im Vordergrund der Betrachtungen. Zunehmend werden heute jedoch auch die weicheren, unternehmens- und personenbezogenen Faktoren bei der Standortwahl von Unternehmen mit einbezogen (siehe Abbildung 1). Dies gilt besonders für innovative, technologie- und wissensintensive Unternehmen.

Abbildung 1: Standortfaktoren für die Wirtschaft		
Harte Standortfaktoren	Weiche Standortfaktoren (unternehmensbezogen)	Weiche Standortfaktoren (personenbezogen)
Lage zu Bezugs- und Absatzmärkten Verkehrsanbindung Arbeitsmarkt (quantitativ und qualitativ) Flächenangebot, Flächenkosten Energie- und Umweltkosten Steuern und Abgaben Förderangebote	Wirtschaftsklima (lokal/regional, Qualität und Disposition der öffentlichen Verwaltung) Stadt-/Regionenimage Branchenkontakte, Kommunikations- und Kooperationsmöglichkeiten Hochschulen/Forschung Innovatives Milieu ⁵ der Region Leistungsfähigkeit von Wirtschaftsverbänden	Wohnen/Wohnumfeld Umweltqualität Schulen/Ausbildung Soziale Infrastruktur Freizeitwert Reiz der Stadt/Region
Quelle: Meyer-Stamer (1999), S. 7.		

4 Vgl. z.B. Naím (1994); Pastor / Wise (1999).

5 Das „innovative Milieu“ steht im Zusammenhang mit der Debatte um regionale Produktionsnetzwerke und Industrial Districts. Es bezeichnet ein Umfeld, „welches fähig ist, die durch die Globalisierung notwendig gewordenen Veränderungen wahrzunehmen, Projekte durchzuführen, und den mit ihm verbundenen lokalisierten Produktionssystemen Anstöße zu geben“ (Maillat 1998, S. 3).

6 Meyer-Stamer (1999), S. 6.

Sollen Aktivitäten mit einer größeren Wertschöpfungstiefe angezogen und lokal neue Wertschöpfungsketten erschlossen werden, so werden die gesellschaftlichen Vorleistungen für Unternehmen entscheidender. Harte Standortfaktoren, wie das Lohnkostenniveau und die infrastrukturelle Versorgung, spielen hierbei durchaus eine Rolle, Standortpolitik darf sich aber nicht ausschließlich auf diese konzentrieren. Es kommt vielmehr darauf an, ein regional spezifisches Angebot zu entwickeln, das eine besondere Kombination von harten und weichen Faktoren darstellt und auf bestimmte Branchen abzielt.⁷ Dazu zählen insbesondere der Zugang zu branchenrelevanten Informationen, der Austausch mit Forschungsinstitutionen, die Verfügbarkeit unternehmensnaher Dienstleistungen und die Qualität der staatlichen Verwaltung, der Aufbau spezifischer Qualifikationsprofile sowie Leitbilder und Anreize, die ein Umfeld schaffen, in dem Kooperation der Unternehmen untereinander und mit staatlichen Stellen ermöglicht wird.

2.1.2 Institutionen und Anreizstrukturen

Institutionen sind auf Dauer angelegte Regeln der gesellschaftlichen, politischen oder ökonomischen Interaktion und Organisationen, in denen sich solche Spielregeln repräsentieren.⁸ Institutionen schaffen eine Struktur positiver und negativer Anreize, die die Präferenzbildung der Akteure beeinflussen, beispielsweise im Zusammenhang mit Investitionsentscheidungen. Institutionen kanalisieren Prozesse der Entscheidungsfindung und bestimmen, ob Entscheidungen handlungsrelevant werden. Institutionen sanktionieren schließlich auch das Abweichen von getroffenen Vereinbarungen. Dies kann gerade auch im Zusammenhang mit Kooperationsentscheidungen eine notwendige Voraussetzung für die Teilnahmebereitschaft der beteiligten Akteure sein.

Regionale ökonomische Entwicklung soll zur Wohlfahrtssteigerung in einer Region führen. Die Wohlfahrtstheorie ging ursprünglich davon aus, daß das

Wettbewerbsprinzip in Verbindung mit einer klaren Zuordnung und Definition der Eigentumsrechte zur optimalen Allokation der Produktionsfaktoren führt.⁹ Diese These beruht unter anderem auf den Annahmen vollkommener Information, der Abwesenheit von Transaktionskosten und vollständigen Wettbewerbs auf den Märkten. In der Realität bestehen jedoch zwischen den Wirtschaftsakteuren Informationsungleichgewichte, es entstehen Transaktionskosten und der Wettbewerb ist auf vielen Märkten beschränkt. Es ist ein Verdienst der Neuen Institutionenökonomie, diese Sachverhalte herausgestellt zu haben. Heute besteht ein breiter Konsens darüber, daß eine gemeinwohlorientierte Gestaltung ökonomischer Entwicklung entlang politisch definierter Ziele durch Marktsteuerung allein nicht erreicht werden kann. Standortpolitische Institutionen sollen Informationsungleichgewichte abbauen bzw. verringern, Transaktionskosten für die Unternehmen senken, durch positive externe Effekte die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Standorten fördern und die ökonomische Entwicklung entlang politisch definierter Ziele gestalten.

Zwischen den Produzenten und den Konsumenten einer Leistung besteht in vielen Fällen ein strukturelles **Informationsungleichgewicht**. Daraus resultieren negative Auswirkungen auf die Wohlfahrt. Typisches Beispiel hierfür ist die Qualität von Produkten und Dienstleistungen, die für den Kunden nicht unmittelbar erkennbar ist. Darüber hinaus sind Ungewißheiten ein zentrales Charakteristikum von Strukturwandel. Die wechselseitige Kenntnis über Visionen und Planungen der ansässigen Unternehmen und des öffentlichen Sektors ist unter diesen Umständen ein kaum zu überschätzender Faktor für Investitionsentscheidungen und unternehmerische Innovationen. Informationsdefizite können durch Institutionen reduziert werden, etwa durch Informationsdatenbanken oder Qualitätsstandards, die bestehende Angebote und ihre Qualität transparenter machen.

Transaktionskosten entstehen beim Leistungsaustausch zwischen wirtschaftlichen Akteuren, etwa

7 Vgl. Scott (1998), S. 94 ff.; Meyer-Stamer (1999); Haldenwang (1999a).

8 Kochendörfer-Lucius / van de Sand (2000), S. 96.

9 Vgl. zu diesen Ausführungen Brücker (1996), S. 146-156; Chang (1996), S. 7-54.

wenn Informationen über Märkte und Abnehmer beschafft werden müssen (Anbahnungskosten), wenn Verträge geschlossen werden (Vereinbarungskosten) oder wenn die Einhaltung von Vereinbarungen sichergestellt werden soll (Kontrollkosten). Diese Kosten lassen sich durch wirtschaftsnahe Institutionen häufig erheblich absenken, z.B. über die Bereitstellung von Marktinformationen, über Konventionen der Vertragserstellung oder über Institutionen, die die Durchsetzung von Verträgen garantieren. Eine weitere Möglichkeit zur Reduzierung von Transaktionskosten ist die vertikale (Zulieferernetzwerke) bzw. horizontale (Kooperation von Wettbewerbern – *coopetition*) Integration von Unternehmen. Auch hier übernehmen Vermittlerinstitutionen nicht selten eine wichtige Auslöser- und Regulierungsfunktion.

Externe Effekte entstehen, wenn das Handeln eines Wirtschaftsakteurs positive (oder negative) Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte hat, die dem handelnden Wirtschaftsakteur selbst keinen Nutzen (oder Kosten) verursachen. Positive externe Effekte können beispielsweise durch Innovationsimpulse aus Unternehmensagglomerationen ausgelöst werden (*spill overs*). Ein Sonderfall von externen Effekten tritt im Zusammenhang mit Wissen und Qualifizierung auf: Technisches Wissen kann häufig nicht fertig auf dem Markt gekauft werden. Es ist immer auch Ergebnis persönlicher Kompetenzen, praktischer Erfahrungen und damit verbundener Lernprozesse. Die Diffusion erlernten technologischen Wissens kann durch institutionelle Arrangements gefördert werden, wenn durch die Absicherung von Gegenseitigkeit Unternehmen dazu motiviert werden können, Ergebnisse von Lernprozessen nach außen weiterzugeben. Der „Schatten der Zukunft“, d.h. die (institutionell abgestützte) Erwartung oder Festbeschreibung künftiger Kooperation, schafft Vertrauen – eine notwendige Voraussetzung von Kooperation.¹⁰ Ein typisches Beispiel von externen *Kosten* ist die Übernutzung der Umwelt, die sich nicht in Kosten für das Unternehmen niederschlägt, die Entwicklungsmöglichkeiten anderer Unternehmen jedoch beeinträchtigt. Dies ist häufig ein Problem der gemeinsamen Nutzung öffentlicher Güter – die sog.

tragedy of the commons.¹¹ Nur mit Hilfe von Institutionen können externe Kosten internalisiert werden. Für eine nachhaltige Entwicklung ist dieser Aspekt besonders wichtig.

Die **Gestaltung des Entwicklungsprozesses** entlang politisch definierter Ziele bedarf politischer Steuerung durch Institutionen und Anreizstrukturen. So können beispielsweise Umverteilungsziele über reine Wettbewerbssteuerung nicht erreicht werden. Wenn keine Korrekturen vorgenommen werden, besteht bei ungleicher Ausgangsverteilung von Ressourcen die Tendenz, daß sich Ungleichheiten über einen längeren Zeitraum weiter verstärken. Wirtschaftsräume mit hoher Arbeitslosigkeit und einem niedrigen technologischen Niveau sind hiervon besonders betroffen (Abwanderung der Hochqualifizierten, Abzug von Kapital).

Auch die Verflechtung von Unternehmen entlang von Wertschöpfungsketten bedarf der Unterstützung von Institutionen, die Kooperation fördern und sichern. Es kann beispielsweise für Großunternehmen kurzfristig gewinnträchtiger sein, Rohstoffe zu exportieren, als die nationale Verarbeitungsindustrie zu beliefern. Der langfristige Gesamtnutzen für die Region könnte jedoch durch eine Vertiefung der Wertschöpfung gesteigert werden.

2.2 Herausforderungen für die standortpolitischen Institutionen

Kapitel 2.1 beleuchtete, warum der Standortwettbewerb als Qualitätswettbewerb gestaltet werden sollte und welche Bedeutung Standortfaktoren und Institutionen in diesem Zusammenhang haben. Es wurde deutlich, daß Qualitätswettbewerb an staatliche Institutionen höhere Anforderungen stellt: Sie müssen mehr und qualitativ anspruchsvollere Leistungen für die Unternehmen und andere Akteure der Region erbringen. Der daraus resultierende Anpassungsdruck auf die Institutionen macht sich auf drei Ebenen bemerkbar:

10 Vgl. Ocampo (1998), S. 19.

11 Vgl. z.B. Best (1990), S. 239.

Erstens sieht sich die **öffentliche Verwaltung** wachsendem Druck ausgesetzt, veränderten Leistungsanforderungen mit Effizienz- und Effektivitätssteigerungen sowie neuen internen Steuerungsmodellen zu begegnen. In Reaktion hierauf kommt es zu Reformen der öffentlichen Verwaltung. Zunehmend verlagern sich dabei die Steuerungskompetenzen auf subnationale Ebenen. Regional- und Kommunalregierungen übernehmen neue standortpolitische Aufgaben. Zwei zentrale Aspekte dieser Entwicklung sind die Dezentralisierung von Planungs-, Fach- und Ressourcenverantwortung und die Verwaltungsreform nach dem Ansatz des *New Public Management* (Kap. 2.2.1).

Zweitens müssen **politische Steuerungsprozesse** an veränderte Anforderungen angepaßt werden, insbesondere was die Koordination und Kooperation der verschiedenen Akteure angeht. Eine neue Qualität der Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren führt hierbei zum Einsatz eines veränderten Steuerungsinstrumentariums. So gewinnen im Strukturwandel strategische Leitbilder und die Koordination und Kooperation zwischen öffentlichen Institutionen sowie zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zunehmend an Bedeutung (Kap. 2.2.2).

Drittens müssen sich die Institutionen der **Wirtschaftsförderung** an die Anforderungen des Qualitätswettbewerbs anpassen und standortbezogene Instrumente entwickeln. Standortbezogene Wirtschaftsförderung bietet grundsätzlich zwei Vorteile: Erstens ist sie an der Nachfrage der Unternehmen orientiert und führt so zu höherer Kundennähe. Zweitens zielt sie auf eine Vertiefung der bestehenden bzw. die Schaffung neuer Wertschöpfungsketten ab. Hierzu fördert sie die Kooperation und Vernetzung der Unternehmen eines Wirtschaftsraumes (Kap. 2.2.3).

2.2.1 Dezentralisierung und Verwaltungsreform

Die in den vorhergehenden Abschnitten beschriebenen neuen Anforderungen an die Standortpolitik stellen auch die subnationalen politischen Einheiten sowie die öffentliche Verwaltung vor neue Aufga-

ben. Regional- und Kommunalregierungen sind es, von deren Fähigkeit zur Integration, zur Internalisierung von Kosten und Nutzen, zum Einsatz der standortpolitischen Instrumente und zum strategischen Management die regionale Standortpolitik im wesentlichen abhängt. Um die dafür notwendigen Anpassungsprozesse der subnationalen politischen und administrativen Einheiten in Gang zu setzen, sind vor allem zwei Ansätze in der Diskussion:

- Die **Dezentralisierung** von Planungs-, Fach- und Ressourcenverantwortung soll die Selbstständigkeit und Flexibilität sowie die regionale bzw. kommunale Orientierung der subnationalen Einheiten stärken und ihren Kompetenzbereich vergrößern.
- Aus den vielfältigen Ansätzen zur Verwaltungsreform des *New Public Management* sind vor allem drei Elemente für die regionale Standortpolitik bedeutsam: die administrative und politische Steuerung über Ergebnisse anstelle der traditionellen bürokratischen Regelsteuerung, die Kunden- und Bürgerorientierung und die Einführung von Wettbewerbselementen zur Effizienzsteigerung.

Ziele, Möglichkeiten und Grenzen von Dezentralisierung

Dezentralisierung ist seit ca. zwei Jahrzehnten ein Leitmotiv institutioneller Reform in den Entwicklungsländern. Der Begriff bezeichnet den Prozeß der Übertragung politischer, fiskalischer und/oder administrativer Kompetenzen und Verantwortung auf die subnationalen politischen Einheiten.¹² Zentrale Leitlinien von Dezentralisierungsprozessen sind dabei das Prinzip der **Subsidiarität**, welches fordert, daß politisch-ökonomische Entscheidungen auf der untersten Ebene getroffen werden, auf der die Internalisierung der entstehenden Kosten und Nutzen möglich ist, und das Prinzip der Einheit von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcenverantwortung (**AKV-Prinzip**¹³), welches fordert, daß Aufga-

12 Vgl. Burki / Perry / Dillinger (1999), S. 3.

13 Begriff aus der deutschen Diskussion um das 'Neue Steuerungsmodell' der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für

ben, die Kompetenzen zu ihrer Wahrnehmung und die Mittel zu ihrer Durchführung in einer Hand liegen sollen.

Dezentralisierung beschreibt in der Praxis allerdings kein klar umrissenes Konzept oder eine feststehende Folge von Einzelmaßnahmen, sondern 'Reformbündel', welche je nach Möglichkeiten und Erfordernissen ganz unterschiedlich geschnürt sein können. Diese reichen von der schlichten **Privatisierung** zuvor staatlicher Dienstleistungen über die **Dekonzentration** administrativer Kompetenzen durch eine Verlagerung zentralstaatlicher Zuständigkeiten auf regionale und lokale Agenturen bis zur **politischen Dezentralisierung**, d.h. dem Transfer politischer Kompetenzen, Ressourcenverantwortung und Legitimitätsbeschaffung auf die subnationalen politischen Einheiten. Der politischen und fiskalischen Dezentralisierung kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, da hier politische Rechenschaftspflicht und Ressourcenverantwortung (*accountability*) von der Zentralregierung auf die subnationalen Einheiten übergehen, während Dekonzentrationsprozesse üblicherweise die alten Hierarchien erhalten.¹⁴

Im folgenden sollen die Argumente für und gegen Dezentralisierung rekapituliert sowie Faktoren genannt werden, die wesentlich zum Erfolg einer Dezentralisierungsstrategie beitragen können.

Das wohl am häufigsten zitierte Argument **für** Dezentralisierung sind erwartete **Effizienzsteigerungen** aufgrund der Konkurrenz unterschiedlicher lokaler Anreizstrukturen und der Einführung von Wettbewerb. Dezentrale Strukturen ermöglichen zudem eine größere **Spezifität**, d.h. einen besseren Zuschnitt der erstellten Dienstleistungen auf die Bedürfnisse und Präferenzen der jeweiligen Zielgruppe, da die lokalen Körperschaften hier der Zentralregierung gegenüber einen Informationsvorsprung haben. Die sich daraus ergebende Verringerung von Transaktionskosten kann außerdem die Verwaltungseffizienz steigern. Nicht zu vernachlässigen ist schließlich auch die höhere politische **Par-**

tizipation auf den unteren Ebenen. Hier haben die Bürger einen besseren Zugang zu den Entscheidungsstrukturen, sind direkter von politischen und administrativen Entscheidungen betroffen und daher oft auch besser informiert.¹⁵ Die höhere Partizipation läßt ihrerseits wieder ein höheres Maß an Rechenschaftspflicht der politischen Akteure erwarten (*accountability*), welches sowohl der Effektivität als auch der Effizienz zugute kommt.

Unzweifelhaft birgt Dezentralisierung aber auch Risiken. Die folgenden **sechs Einwände gegen Dezentralisierung** werden häufig genannt:

- Bei einem Verbleib von Aufgaben auf der Ebene des Zentralstaates können durch die Leistungserbringung in großräumigen Strukturen **Skalenerträge** realisiert werden.
- Das Prinzip der Subsidiarität kann in diesem Zusammenhang auch gegen Dezentralisierung sprechen, wenn bestimmte Leistungen großräumig erbracht werden müssen, um ungewollte **externe Effekte** zu vermeiden (z.B. nationale Sicherheit, makroökonomische Stabilisierungsaufgaben).¹⁶
- Dezentralisierung birgt die Gefahr eines administrativen und politischen **Kontroll- und Steuerungsverlustes**. Bei fiskalischer Dezentralisierung, d.h. der Verlagerung der Verfügungsgewalt über die staatlichen Ressourcen auf die subnationalen Ebenen, wird die Kontrolle der Zentralregierung über die Einnahmen und Ausgaben beschränkt und somit u.U. auch deren Möglichkeiten zur Abfederung makroökonomischer Schocks.
- Dezentralisierung stellt hohe Anforderungen an die **Kompetenz** der subnationalen politischen und administrativen Ebenen. Diese kann aber nicht selbstverständlich vorausgesetzt werden.
- Dezentralisierung gefährdet die **Einheitlichkeit** des Leistungsangebotes im Gebiet des betreffenden Staates, sofern keine Kompensations-

Verwaltungsvereinfachung: „Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung“.

14 World Bank (1999), S. 108.

15 Vgl. Oates (1999), S. 1138.

16 Ebenda, S. 1121.

mechanismen eingebaut sind (Finanzausgleich, Transferzahlungen, Minimalstandards).

- Darüber hinaus kann Dezentralisierung u.U. die **gesellschaftliche** bzw. **regionale Fragmentierung** fördern oder verstärken.

Unabhängig von der Motivation, die hinter Dezentralisierung steht (häufig ist es einfach die notwendige Anpassung an politische oder ökonomische Realitäten), ist die entscheidende Frage, wie erfolgreich eine Dezentralisierungsstrategie die erwarteten Gewinne realisiert, ohne zum Opfer der beschriebenen Gefahren zu werden. Die im folgenden dargestellten **Faktoren** können für den Erfolg entscheidend sein:

Ein wichtiges Element vieler Dezentralisierungsprozesse (wie auch in Chile) ist die Stärkung bzw. Neuschaffung von **Institutionen**, die sich zu „Eigentümern“ des Prozesses machen und ihn dann aus ihrem Eigeninteresse heraus vorantreiben. Dies ist z.B. der Fall, wenn die Stärkung der Kommunen neue politische Akteure hervorbringt (direkt gewählte Bürgermeister), die dann ihrerseits für eine Weiterführung des Reformprozesses eintreten.

Eine weitere Erfolgsbedingung besteht darin, daß – getreu dem Subsidiaritätsprinzip – die nächsthöhere Ebene nur dann in Gewährleistung tritt, wenn die Leistungserfüllung durch die unteren Ebenen nicht gesichert werden kann, und daß die Verantwortlichkeiten für staatliche Leistungen nach dem Prinzip der Einheit von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV) klar und transparent definiert werden.

Ein typischer *Fehler* ist demgegenüber die Überfrachtung der Kommunen mit politischen oder administrativen Aufgaben, ohne ihnen die dazu notwendigen finanziellen Mittel zuzuweisen. Überhaupt ist die **Finanzierung** der subnationalen Leistungserbringung von großer Bedeutung. Die umfangreiche wissenschaftliche Diskussion zur fiskalischen Dezentralisierung¹⁷ dreht sich um Probleme wie das optimale Verhältnis von eigenem kommu-

nalen Steueraufkommen und zentralstaatlichen Transferleistungen oder die Frage, welche Arten von Steuern auf welcher Ebene erhoben werden können, um unerwünschte externe Effekte zu verhindern. Während eigene Steuereinnahmen auf subnationaler Ebene *ownership* fördern, können zentralstaatliche oder interregionale Transferleistungen dazu dienen, externe Effekte und interregionale Disparitäten auszugleichen. Ein Haushaltsregime, das einseitig auf die jeweils eigenen Steuereinkünfte oder auf zentralstaatliche Transfers setzt, läuft Gefahr, Anreizsysteme hervorzubringen, die den Anforderungen des Qualitätswettbewerbs nicht entsprechen.

Schließlich macht jede Form von Dezentralisierung einen Anpassungsprozeß seitens der subnationalen, aber auch der nationalen Verwaltungseinheiten notwendig. Diese müssen unter Umständen völlig neue Aufgaben bewältigen, eigene Einnahmequellen erschließen, größere Haushalte bewirtschaften oder mit neuen politischen Strukturen zurechtkommen. Sie müssen neuen Ansprüchen genügen, etwa den Forderungen nach Kundennähe und regionaler Orientierung, Flexibilität und größerer Selbständigkeit. Ansätze für eine entsprechende **Reform der Verwaltung** werden heute vor allem unter dem Begriff des *New Public Management* diskutiert.

Verwaltungsreformen nach den Ansätzen des *New Public Management* (NPM)

Der anglo-amerikanische Begriff „*New Public Management*“ ist – ähnlich dem Dezentralisierungsbegriff – nicht fest definiert. Er beschreibt weniger ein klar umrissenes Konzept als eine Reihe von *best practice*-Ansätzen für die Verwaltungsmodernisierung, die ursprünglich vor allem in den angelsächsischen und skandinavischen Ländern sowie den Niederlanden entwickelt wurden und je nach Ort und Umständen ihrer Anwendung variiert und angepaßt werden können. Dazu gehören neben der erwähnten internen Dezentralisierung von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcenverantwortung im Sinne des AKV-Prinzips die drei weiteren Kernelemente Er-

17 Vgl. z.B. Aghón / Krause-Junk (1996); Aghón / Edling (1997); De Mello (2000).

ergebnissteuerung, Kunden- bzw. Bürgerorientierung und Wettbewerb.¹⁸

Von der Regel- zur **Ergebnissteuerung** lautet eine der zentralen Forderungen der neuen Steuerungsmodelle und des NPM. Dies meint die Reorientierung des Verwaltungshandelns auf ihre Wirkungen hin anstelle der bislang dominierenden Steuerung über Regeln (Rechtmäßigkeit, Ordnungsgemäßheit, Wirtschaftlichkeit). Ergebnissteuerung soll die Effektivität und die Effizienz des Verwaltungshandelns steigern. Daher wird in der deutschen Diskussion das zentrale Gewicht auf die Einführung einer betriebswirtschaftlichen Kosten- und Leistungsrechnung gelegt, die den für die Erstellung einzelner Verwaltungsleistungen („Produkte“) notwendigen Ressourceneinsatz feststellen kann und Kostenvergleiche ermöglicht. Ergebnissteuerung ist auch eine Antwort auf den Verlust an politischer Kontrolle über die subnationalen politischen und administrativen Einheiten in einem Dezentralisierungsprozeß.

Ein Instrument im Sinne ergebnisorientierter Kontrolle ist das **Kontraktmanagement**: Ein Kontrakt ist „eine schriftliche Absprache zwischen zwei Partnern über in einem definierten Zeitraum zu erreichende Ergebnisse mit einem festgelegten Budget.“¹⁹ Es wird unterschieden nach externen Kontrakten (zwischen Bürgerschaft und Gemeinderat, zwischen Gemeinderat und Verwaltung, zwischen Verwaltung und externen Produzenten) und internen Kontrakten (zwischen Verwaltungsführung und Fachdiensten, zwischen verschiedenen Fachdiensten oder zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern).²⁰ Um solche Kontrakte formulieren zu können, müssen die betroffenen Verwaltungen zunächst ihre „Produkte“ (oder Leistungspakete) und ihre Handlungsziele klar definieren, um dann Vereinbarungen über die erwünschten Ergebnisse treffen zu können. Häufig wird dazu eine klare Trennung zwischen

Auftraggeber und Auftragnehmer gefordert, um Kontrolle effektiv möglich zu machen.

Ein weiteres zentrales Element des *New Public Management* ist die **Kunden- bzw. Bürgerorientierung**. Dies bedeutet zunächst vor allem einen Bewußtseinswandel: weg von der Obrigkeitsverwaltung, die den Bürger als „Bittsteller“ begreift, hin zum öffentlichen Dienstleistungsunternehmen. Vielfach umgesetzte Konzepte sind z.B. *first-stop agencies* bzw. „Bürgerbüros“, welche dem Bürger bei jedem an die Verwaltung gerichteten Anliegen als erste Anlaufstellen dienen und ihn an die zuständigen Stellen weitervermitteln, oder *one-stop agencies*, kommunale Bürgerzentren, bei denen man nach dem Prinzip „alles aus einer Hand“ alle kommunalen Verwaltungsangelegenheiten unter einem Dach erledigen kann.

Um einen solchen Kundenservice zu gewährleisten, ist neben der Bewußtseinsveränderung in der Verwaltung eine Neuausrichtung von Arbeitsabläufen, ein *work-flow management* notwendig. Das heißt, Arbeitsabläufe müssen ebenfalls ergebnisorientiert gestaltet werden, orientiert am Entstehungsprozeß der „Produkte“ und an den Kundenbedürfnissen, anstatt an überkommenen Ressortstrukturen.

Schließlich wird zur Effizienzsteigerung des Verwaltungshandelns auch die Einführung von verschiedenen **Wettbewerbsmodellen** diskutiert. Beim „marktlischen“ Wettbewerb stehen die öffentlichen Anbieter in direkter Konkurrenz zu privaten. Dieses Modell bietet sich insbesondere im Technik- und Infrastrukturbereich an und ist ein erklärtes Ziel vieler Teilprivatisierungen (z.B. im Telekommunikationssektor). „Marktähnlicher“ Wettbewerb bietet sich dagegen an, wo eine Privatisierung nicht möglich ist. Statt dessen werden Markttests durchgeführt oder öffentliche Anbieter (evtl. auch *non-profit* Anbieter) zueinander in Konkurrenz gesetzt und so zur Profilbildung gezwungen (z.B. Universitäten).²¹

18 Termini wie „Verwaltungsmodernisierung“, „Verwaltungsreform“ beziehen sich auf dieselben Ansätze, betonen aber stärker die praxisbezogenen Aspekte. Vgl. Damkowski / Precht (1998a), S. 15 f.

19 Naschold / Oppen / Wegener (1998), S. 16.

20 Vgl. Naschold / Oppen / Wegener (1998), S. 18 f.

21 Vgl. Naschold / Oppen / Wegener (1998), S. 20 ff.

Neue Anforderungen an Politik und Verwaltungsmanagement

Eine Modernisierung des öffentlichen Sektors im Sinne des *New Public Management* stellt höhere Ansprüche an die Führungs- und Steuerungskompetenzen der politisch und administrativ Verantwortlichen. Dezentralisierte Staaten brauchen aufgrund der wesentlich höheren Ansprüche an die politische Steuerung, so paradox es klingt, eine starke, kompetente Zentralregierung, die ihre eigene *accountability* ernst nimmt.²² Dieses Prinzip setzt sich auf den unteren Ebenen fort.

Die outputorientierte Steuerung über das Kontraktmanagement und die Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung sollten von Transparenz, Kooperation und vor allem einem Klima des Vertrauens begleitet werden. Wichtig sind auch strategische Planungskompetenzen und eine klare Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der Verwaltung und der politischen Steuerung sowie – *last not least* – eine weitsichtige Personalführung.

Der **strategischen Planung**, aus der sich die übergreifenden politischen und die operativen Ziele ableiten (Outcome und Output-Definition), kommt eine zentrale Rolle zu. So sollten die langfristigen, strategischen Ziele nicht zugunsten kurzfristiger, operativer Ergebnisse vernachlässigt werden. Es sollte auf ein ausgewogenes Verhältnis von quantitativen zu qualitativen Ergebnissen geachtet werden. Um mit vielfach möglichen Zielkonflikten umgehen zu können, ist eine durchdachte politische Prioritätensetzung wichtig.²³

Die **Aufgabenverteilung** zwischen den subnationalen Einheiten und der Zentralregierung muß klar definiert werden. Die Offenlegung dieser Aufgabenverteilung und ihre konsequente Umsetzung reduzieren Unsicherheit und machen die dezentralen Prozesse besser steuerbar.²⁴

In vielen Fällen werden durch Dezentralisierung zahlreiche Innovationen auf lokaler oder regionaler Ebene angeregt. Damit diese keine Einzellösungen bleiben und u.U. sogar die Fragmentierung von Verwaltungsstrukturen und -leistungen fördern, ist es wichtig, Mechanismen des **institutionellen Lernens** zu schaffen. Fortbildungsangebote, der Austausch von Mitarbeitern oder die Schaffung von horizontalen Kommunikationsnetzen sind mögliche Ansätze für eine höhere Lern- und Innovationsfähigkeit in der öffentlichen Verwaltung.

Den Anforderungen an die **Personalführung** und Personalplanung wird in der Diskussion um Dezentralisierung und Verwaltungsreform selten ausreichendes Gewicht gegeben. Für eine erfolgreiche Verlagerung von Verantwortung auf die nachgeordneten Ebenen sind intensive Qualifizierungsmaßnahmen und funktionierende Anreizsysteme für die betroffenen Mitarbeiter unverzichtbar.²⁵ Ergebnissteuerung und die Philosophie der Kundenorientierung stellen höhere Ansprüche an die Motivation aller Mitarbeiter. Führungskräfte müssen mit den Instrumenten des Kontraktmanagements und der Mitarbeitergespräche vertraut gemacht werden. Die neue Flexibilität bedarf begleitender Maßnahmen in Form von alternativen Karrieremodellen und einer vorausschauenden strategischen Personalplanung, die auf die neuen Gegebenheiten reagiert. Schließlich ist das Ziel einer partizipativen Beteiligung des Kunden bzw. Bürgers am Verwaltungshandeln nicht ohne größere Partizipation der Mitarbeiter zu erreichen – auch hierfür müssen neue Modelle entwickelt werden.²⁶

2.2.2 Planung, Koordination und Kooperation

Planung, Koordination und die Kooperation der beteiligten öffentlichen und privaten Akteure gewinnen als Instrumente an Bedeutung, wenn politische Steuerung an die Anforderungen des Quali-

22 Vgl. Shah (1998), S. 12 f.

23 Vgl. dazu Naschold / Oppen / Wegener (1998), S. 13.

24 Eine zentrale Frage bei der Aufgabenverteilung ist z.B., ob die Zentralregierung im Falle der Verschuldung subnationaler Einheiten mit einem *bail-out* einspringen wird. Vgl. dazu World Bank (1999), S. 112.

25 Vgl. Damkowski / Precht (1998b), S. 490.

26 Vgl. dazu Koch (1998); Holzrichter / Lappé (1998).

tätswettbewerbs angepaßt werden soll: (1) Strategische Planung bildet die Grundlage langfristig angelegter Standortpolitik. Sie umfaßt die Entwicklung von Leitbildern für die zukünftige Entwicklung eines Standortes, die mittelfristige Haushalts- und Investitionsplanung der öffentlichen Institutionen sowie die Schaffung der raumordnerischen Grundlagen für öffentliche wie private Investitionsentscheidungen. (2) Die Koordination der unterschiedlichen standortpolitischen Akteure ist notwendig, um die Kohärenz der sektoralen Politiken zu erhöhen. (3) Durch die Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren kann zudem die Effektivität von Planung und Umsetzung der Standortpolitik erhöht und die Fokussierung auf spezifische Standortvorteile verbessert werden.

Planung

Entwicklung, auch die (welt-) marktorientierte Entwicklung von Unternehmen, beruht nicht allein auf marktförmigen Prozessen, sondern stets auch auf Steuerungsleistungen durch Politik und Verwaltung. Dies gilt vor allem dann, wenn der Strukturwandel den betroffenen Akteuren

eines Wirtschaftsraums die Abkehr von Entwicklungspfaden und Routinen bei gleichzeitiger Ungewißheit über die zukünftigen Entwicklungslinien abverlangt. **Strategische Leitbilder** nehmen auf die Entwicklung eines Wirtschaftsstandorts und auf Investitionsentscheidungen von Unternehmen und öffentlichen Akteuren Einfluß. Sie erfüllen Aufgaben der Orientierung, Motivierung und Koordination der beteiligten Akteure. **Orientierung** bedeutet hierbei, daß durch die Formulierung von Leitbildern bestimmte Wahrnehmungs-, Denk- und Entscheidungshorizonte geöffnet und andere ausgeschlossen werden. **Motivierung** erfolgt insbesondere darüber, daß Leitbilder Menschen nicht nur als logisch denkende Wesen ansprechen, sondern auch die affektiven Potentiale der Handelnden aktivieren. **Koordination** bezieht sich darauf, daß Leitbilder zwischen den verschiedenen Wahrnehmungs- und Denkweisen der Akteure vermitteln können und die Verstän-

digung untereinander erleichtern.²⁷ Leitbilder schaffen Visionen, wie sich ein Wirtschaftsstandort oder eine Region entwickeln könnte, und zeigen gleichzeitig Möglichkeiten auf, wie diese Visionen umzusetzen sind. Dierkes und Marz nennen dies die Verbindung dessen, was Menschen einerseits als „wünschbar“ und andererseits als „machbar“ ansehen²⁸.

Leitbilder müssen allerdings keineswegs immer innovativ sein oder zwangsläufig zu einem Strukturwandel führen. Sie können im Gegenteil auch alte Strukturen verfestigen oder Lernprozesse blockieren. Häufig geht es im Rahmen von Entwicklung nicht nur darum, neue Leitbilder zu formulieren, sondern vor allem darum, kognitive und institutionelle Blockaden im Rahmen bestehender Leitbilder zu überwinden. Aus diesem Grund ist es zum einen wichtig, Prozesse der Leitbildformulierung von politischer Seite anzustoßen und gegebenenfalls zu lenken. Zum anderen sollten Akteure aus verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren eingebunden werden, die Wissen und Interessen aus unterschiedlichen Perspektiven einbringen können.

Eine wichtige Voraussetzung für Entwicklungsplanung ist außerdem eine funktionierende **Raumordnung**. Sie setzt den Rahmen für wirtschaftliche Aktivität, da Flächennutzungspläne für Investitionsentscheidungen von Unternehmen von zentraler Bedeutung sind. Raumordnung bildet aber nicht nur die Grundlage für strategische Planung, sondern erleichtert auch die Umsetzung von strategischen Zielen und Planungsprodukten in Ressourcen- und Investitionsentscheidungen. Dies ist ein zentraler Punkt, weil eine strategische Planung ohne ernsthafte und transparente Verpflichtungen der beteiligten Akteure kaum Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung hat. Daher sollten jene öffentlichen Akteure, die an der strategischen Planung beteiligt sind, neben Raumordnungs- auch Haushaltskompetenzen innehaben. In einer Situation, die von raumplanerischem und fiskalischem Zentralismus gekennzeichnet ist, macht eine dezentralisierte strategische Planung wenig Sinn.

27 Vgl. Dierkes / Marz (1998), S. 378 - 381.

28 Ebenda, S. 379.

Koordination

Ein weiteres Element von regionaler und lokaler Standortpolitik ist die Koordination zwischen den einzelnen öffentlichen Institutionen, da sie die Kohärenz der verschiedenen Politiken im Hinblick auf strategische Zielsetzungen erhöht. Moderne Nationalstaaten sind durch diversifizierte, nicht selten segmentierte wirtschaftliche Institutionen gekennzeichnet. Beim Übergang von der rein sektoralen Wirtschaftsförderung zur territorialen Standortpolitik ist die Koordination der verschiedenen Institutionen ein notwendiger Schritt. Den subnationalen Gebietskörperschaften (Kommunen und Ländern) kommt in diesem Zusammenhang eine zunehmende Bedeutung zu. Die Aufgaben der Koordination umfassen (1) den Informationsaustausch in Bezug auf Arbeitslinien, Instrumente und Projekte, (2) die Entwicklung einheitlicher Förderkriterien und Verfahren, (3) die gemeinsame Planung bzw. Abstimmung von Projekten sowie (4) die gemeinsame Durchführung und Finanzierung von Projekten.

Öffentlich-private Kooperation

Die Kooperation von privaten und öffentlichen Akteuren zielt darauf ab, Interessen und Ressourcen so zu bündeln, daß daraus Nutzen für beide Seiten entsteht. Auf Seiten der öffentlichen und privaten Akteure bestehen allerdings unterschiedliche Interessen, die sie zur Teilnahme an einer Kooperation motivieren können:

- Öffentliche Institutionen sind an einer Kooperation mit privaten Akteuren hauptsächlich aus drei Gründen interessiert: Erstens dient sie der Nachfrageermittlung und erleichtert die Umsetzung von Standortpolitik. Zweitens geht es öffentlichen Akteuren um die Mobilisierung von Ressourcen aus privater Hand. Drittens wollen sie durch die Beteiligung privater Akteure an der Planung und Umsetzung von Maßnahmen die Akzeptanz ihrer Politik erhöhen.
- Die vorrangigen Interessen von privaten Unternehmen dagegen sind zum einen Gewinnmaximierung und zum anderen die Reduzierung von Unsicherheiten, die insbesondere während eines politischen und ökonomischen Struktur-

wandels für sie entstehen. Die Kooperation mit der öffentlichen Hand ist zur Durchsetzung dieser Interessen aus drei Gründen sinnvoll: Erstens können Unternehmen durch ihre Beteiligung auf die Gestaltung der Standortfaktoren einer Region Einfluß nehmen und damit ihre eigenen Investitionsbedingungen verbessern. Zweitens können Unternehmen, die sich an der Gestaltung des Leitbildes oder an der strategischen Planung für die Entwicklung einer Region beteiligen, die eigene Unternehmensstrategie effektiver auf den spezifischen Standort und seine Charakteristika abstimmen. Drittens können Unternehmen direkt vom Image eines Standortes profitieren, indem sie es beispielsweise für die Werbung verwenden.

- Was andere gesellschaftspolitische Akteure, wie z.B. Gewerkschaften und Umweltschutzverbände, angeht, ist es in ihrem Interesse, auf die standortpolitische Gestaltung des Strukturwandels Einfluß zu nehmen, um die Lebens- bzw. Beschäftigungsbedingungen für die vertretenen Gruppen zu verbessern.

Es kommt bei einer erfolgreichen Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren darauf an, diese unterschiedlichen und nur zum Teil komplementären Interessen in einer Art zusammenzubringen, daß eine **win-win-Situation** entsteht, bei der alle Beteiligten profitieren. Dies kann dadurch erreicht werden, daß beide Seiten unterschiedliche Vorleistungen einbringen, die zum gegenseitigen Vorteil genutzt werden. So können staatliche Akteure den institutionellen Rahmen für die Kooperation setzen sowie Information, Infrastruktur und Fördermittel zur Verfügung stellen. Privatwirtschaftliche Akteure können Managementkapazitäten und technisches Know-how sowie Investitionskapital einbringen. Gesellschaftspolitische Akteure können durch die spezifische Formulierung der Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und durch ihre Mobilisierungsmacht den Planungshorizont erweitern und damit den gesamtgesellschaftlichen Nutzen der Standortpolitik vergrößern. Darüber hinaus bringen auch sie technisches Know-how und Ressourcen in den Kooperationsprozeß ein. Voraussetzung für das Entstehen einer *win-win-Situation* ist, daß Mitnah-

meffekte²⁹ vermieden werden können. Darüber hinaus muß sichergestellt werden, daß Gemeinwohlinteressen, die durch die öffentlichen Institutionen vertreten werden sollen, im Kooperationsprozeß artikuliert und durchgesetzt werden können.

Man kann drei **Formen** öffentlich-privater Kooperation in der Standortpolitik unterscheiden: (1) strategische Kooperation, bei der privatwirtschaftliche Akteure an staatlichen Koordinations- und Planungsinstanzen teilnehmen. Diese Kooperation kann auch informell und ohne vertragliche Regelungen stattfinden; (2) die Kofinanzierung und gemeinsame Durchführung von Projekten sowie (3) die Vergabe von Konzessionsverträgen an private Unternehmen für die Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen.

2.2.3 Standortbezogene Wirtschaftsförderung

Qualitätswettbewerb erfordert vielerorts eine Reform der bestehenden Wirtschaftsförderung und eine intensivere Koordination der lokalen und regionalen Institutionen der Standortpolitik. Insbesondere die territorial integrierte Förderung der Kleinst-, Klein- und mittelständischen Unternehmen (KKMU) kann eine wichtige Rolle bei der Vertiefung von Wertschöpfungsketten und der Diversifizierung der Exportbasis spielen. Oft ist diese Förderung durch die örtlichen Institutionen kaum koordiniert, und es wird selten auf lokales und regionales Wissen zurückgegriffen. Um regionale und lokale Potentiale besser zu nutzen und Standorte wettbewerbsfähiger zu machen, sollte Standortpolitik (1) darauf abzielen, die bestehenden Institutionen und Instrumente an der Unternehmensnachfrage zu orientieren. Dafür müssen Informationsengpässe zwischen Institutionen und Unternehmen beseitigt werden. (2) Die standortbezogene Wirtschaftsförderung sollte zudem die Unternehmenskooperation

fördern. Die beiden Aspekte werden im folgenden eingehender dargestellt.

Die **Orientierung an der Unternehmensnachfrage** ist eine Vorbedingung, um die Förderinstrumente an strategischen Zielen auszurichten. Dafür sind genaue Informationen über den Unternehmenssektor am jeweiligen Standort sowie Systeme zur Nachfrageerfassung und Instrumente zur Evaluierung von Förderlinien erforderlich. Insbesondere in Entwicklungsländern bestehen häufig Informationsengpässe zwischen Unternehmen und standortpolitischen Institutionen: Auf der einen Seite sind die staatlichen Institutionen oft nicht genügend über die Unternehmensnachfrage informiert. Hier spielt unter anderem die Größe des informellen Sektors eine Rolle. Auf der anderen Seite sind die Unternehmen häufig nicht genügend über bestehende Fördermöglichkeiten unterrichtet.

Ein verbesserter Informationsfluß erleichtert den öffentlichen Institutionen die Fokussierung der Förderinstrumente und erhöht deren Effizienz und Wirksamkeit. Die Erfassung der Unternehmensnachfrage wird durch die Nähe lokaler und regionaler Institutionen zu den wirtschaftlichen Akteuren am Standort erleichtert, weil hier bestehende Kenntnisse eingebracht und die notwendigen Daten leichter erhoben werden können. Zusätzlich ist eine systematische Evaluierung der eingesetzten Instrumente notwendig, um diese regional anzupassen und kontinuierlich zu verbessern. Dadurch sollen Prozesse des institutionellen Lernens angestoßen werden.

Die Vorteile der **Unternehmenskooperation** werden heute vor allem mit Verweis auf das Cluster-Konzept diskutiert. Cluster sind geographische Konzentrationen von Unternehmen, meist einer Branche, die Nutzen aus der räumlichen Ballung ziehen:

„A cluster is defined as a sectoral and geographical concentration of enterprises. [...] Once such a concentration exists, [...] external economies are likely to arise, notably from the emergence of suppliers who provide raw materials and components, new or second-hand machinery and spare

29 Mitnahmeeffekt bezeichnet den Effekt „der Zahlung von Subventionen oder allgemein von finanziellen Anreizmaßnahmen, bei denen auch ohne zusätzlichen Anreiz teilweise oder in vollem Umfang die gewünschte Verhaltensänderung bereits vorgelegen hätte“ (Gabler Wirtschafts-Lexikon (1997), S. 2640).

*parts; or the emergence of a pool of wage workers with sector-specific skills.*³⁰

Zuweilen wird der Clusterbegriff auf solche Konzentrationen beschränkt, die über eine ausdifferenzierte institutionelle Infrastruktur, intensive Kooperationsbeziehungen und horizontale Unternehmensnetzwerke verfügen. In der Regel bilden **Agglomerationsvorteile** den entscheidenden Ausgangspunkt für die Clusterbildung. Dies sind Kostenvorteile, die entstehen, wenn sich mehrere Unternehmen an einem geographischen Ort ansiedeln.³¹ Die Unternehmen profitieren dabei von

- **geringen Transaktionskosten:** Unternehmen reduzieren durch die räumliche Nähe, durch eine bessere Versorgung mit Infrastruktur und Dienstleistungen und durch die Vernetzung der Wirtschaftssubjekte ihre Kosten. Unter Umständen bilden sich spezifische Institutionen heraus, die die Transaktionskosten weiter senken;
- **information spillovers:** Unternehmen erhalten durch die räumliche Nähe zu und durch die soziale Interaktion mit anderen Unternehmen Wissen (z.B. über Produktinnovationen), welches sich positiv für sie auswirkt, ohne daß eine direkte Transaktion stattfindet;³²
- **ausdifferenzierten Märkten:** Durch räumliche Konzentration entstehen vor Ort Arbeitsmärkte mit branchenspezifischen Qualifikationsprofilen sowie spezialisierte Zulieferer- und Abnehmermärkte.

Man unterscheidet bei Agglomerationsvorteilen zwischen „urbanization“ und „localization economies“. „Urbanization economies“ entstehen dann, wenn sich Unternehmen verschiedener Branchen an einem Ort konzentrieren (wie z.B. in Großstädten). „Localization economies“ treten dann auf, wenn sich Unternehmen einer spezifischen Branche kon-

zentrieren. Der Bildung von Clustern liegen meist „localization economies“ zugrunde.³³

Die Erfahrungen mit Clustern, wie etwa im „Dritten Italien“³⁴, deuten darauf hin, daß eine stärkere Verflechtung der Unternehmen untereinander und eine verstärkte Kooperation mit öffentlichen Institutionen sich vorteilhaft auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken kann. Standortpolitik sollte daher die Potentiale vorhandener Cluster nutzen, um im Sinne des Qualitätswettbewerbs regionale Wertschöpfungsketten zu vertiefen und spezifische Standortvorteile aufzubauen. Hierfür ist es wichtig, eine Maximierung der positiven externen Effekte und eine Minimierung der Transaktionskosten anzustreben. Dabei können standortpolitische Institutionen das gemeinsame Handeln der Unternehmer anregen, etwa bei der Beteiligung an Messen, bei der Ausbildung von Personal, beim Einkauf von Vorprodukten oder bei der Entwicklung gemeinsamer Produkte.

Gerade in Ländern mit geringer Unternehmenskooperation können standortpolitische Institutionen eine wichtige Rolle spielen: Auf der einen Seite treten sie als Vermittler zwischen Firmen auf und fördern deren Kooperation und Verflechtung. Auf der anderen Seite schaffen sie verlässliche und geeignete rechtliche, infrastrukturelle und administrative Rahmenbedingungen und tragen dadurch zur Bildung von Vertrauen bei, welches für die Unternehmenskooperation eine zentrale Ressource ist.

Dabei muß allerdings die Heterogenität der existierenden Cluster und Unternehmen berücksichtigt werden. Unternehmenskonzentrationen bieten zwar Agglomerationsvorteile, sie verfügen in vielen Fällen jedoch nicht über jene Institutionen und zwischenbetrieblichen Beziehungen, die eine weitergehende Verflechtung der ansässigen Unternehmen nach dem Leitbild des Qualitätswettbewerbs ohne weiteres ermöglichen. So sind häufig sowohl In-

30 Humphrey / Schmitz (1996), S. 1863.

31 Vgl. Scott (1998), S. 81.

32 Vgl. Amin (1989).

33 Vgl. Haldenwang (1999a), S. 10.

34 Der Ausdruck „Drittes Italien“ steht für den Nordwesten Italiens (Emiglia Romana und angrenzende Regionen). Er wird in Abgrenzung zum Industriedreieck Mailand-Genua-Turin („Erstes Italien“) und zum Süden Italiens („Zweites Italien“, Mezzogiorno) benutzt.

strumente notwendig, die die Kooperation entlang von Wertschöpfungsketten fördern (vertikale Kooperation, Verflechtung) als auch solche, die die Kooperation zwischen konkurrierenden Unternehmen fördern (horizontale Kooperation, *coopetition*).

Angesichts der fortschreitenden Deregulierung und Liberalisierung der Märkte ist darauf zu achten, daß die Unternehmenskooperation nicht ausschließlich an lokale oder regionale Aktivitäten anknüpft, sondern sich auch nach außen orientiert, um bestehende Exportchancen zu nutzen, externes Wissen zu nutzen, international wettbewerbsfähig zu bleiben und überregionale Kooperationen zu ermöglichen.

3 Rahmenbedingungen für Standortpolitik in Chile

Nachdem das vorhergehende Kapitel in Konzepte und Vorteile einer am Qualitätswettbewerb ausgerichteten Standortpolitik eingeführt sowie die daraus erwachsenden Herausforderungen für die standortpolitischen Institutionen herausgearbeitet hat, soll nun die regionale Standortpolitik in Chile genauer betrachtet werden. Dazu werden zunächst die Entwicklung der chilenischen Wachstumsstrategie und der sich daraus ergebende Reformbedarf beschrieben (3.1). Danach sollen die Leitlinien der standortpolitischen Reformen in Chile skizziert (3.2) und die bestehenden standortpolitischen Institutionen auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene vorgestellt werden (3.3).

3.1 Die chilenische Wachstumsstrategie

Chile gilt als das neoliberale Wirtschaftswunderland Lateinamerikas: Seit Mitte der 80er Jahre und bis zur Asienkrise, deren Auswirkungen Chile 1998 erreichten, wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) kontinuierlich um ca. 7 Prozent pro Jahr; die Inflationsrate bewegt sich seit 1994 unter der 10-

Prozent-Marke.³⁵ Im lateinamerikanischen Vergleich nimmt Chile damit die Spitzenposition ein. Auch der Anteil der Armen an der Bevölkerung konnte von 38,6 Prozent 1990 auf 21,7 Prozent 1998 reduziert werden.³⁶

Allerdings hat sich das wirtschaftliche Wachstum weitgehend auf Produkte geringer Wertschöpfungstiefe konzentriert. Chile ist stark abhängig vom Export seiner Rohstoffe und rohstoffnahen Produkte und deren schwankenden Weltmarktpreisen. Die Einnahmeneinbrüche aus dem Export in Folge der Asienkrise haben diese Abhängigkeit deutlich gemacht.³⁷ Darüber hinaus hat das Wachstum die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen eher noch vergrößert. Auch die Einkommensverteilung zwischen den sozialen Gruppen ist noch immer sehr ungleich, ebenso der Zugang zu Bildungschancen. Der Arbeitsmarkt ist geprägt durch einen großen Anteil unsicherer Jobs mit ungenügender sozialer Absicherung.³⁸ Die privaten Investitionen konzentrieren sich auf eine kleine Zahl von Branchen und Aktivitäten, mit Schwerpunkten im Bergbau und in der rohstoffverarbeitenden Industrie.³⁹

Da die nationalen makroökonomischen Realitäten und Strategien auch den Rahmen für Ansätze zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Chile und seiner Regionen setzen, sollen sie im folgenden Abschnitt genauer betrachtet werden.

35 Zu den Grunddaten der chilenischen Entwicklung vgl. Abb 2.

36 Vgl. Ministerio de Hacienda (1999a). Armut und extreme Armut sind in Chile mittels eines Mindesteinkommens zum Kauf eines festgelegten Warenkorbs definiert. Eine Person ist arm, wenn ihr Einkommen kleiner ist als zweimal dieses Mindesteinkommen (1,75mal in ländlichen Gebieten). Eine Person ist extrem arm, wenn ihr Einkommen kleiner ist als das Mindesteinkommen.

37 1998 wurden Güter im Wert von 14,8 Mrd. US\$ exportiert, 1997 waren es noch 16,6 Mrd. US\$ gewesen. 1999 konnte eine leichte Erholung auf 15,6 Mrd. US\$ verzeichnet werden, für das laufende Jahr wird mit einem deutlicheren Anstieg auf 17,6 Mrd. US\$ gerechnet. Vgl. zu diesen Ausführungen Dresdner Bank (2000), S. 14-16.

38 Vgl. ILO (1998), S. V.

39 Zum chilenischen Investitionszyklus der letzten 25 Jahre vgl. Moguillansky (1999), S. 23-59.

Zunächst werden die Grundzüge der chilenischen Wachstumsstrategie dargestellt (3.1.1) und eine Zusammenfassung der aktuellen Entwicklungen in den relevanten makroökonomischen Politikfeldern gegeben (3.1.2). Im Anschluß sollen die Erfolge und Schwachpunkte der bisher verfolgten Wachstumsstrategie, bzw. zukünftige Entwicklungsherausforderungen beschrieben werden (3.1.3).

3.1.1 Grundzüge der chilenischen Wachstumsstrategie

Die Entwicklung des chilenischen Wirtschaftssystems vollzog sich in zwei Phasen, deren erste sich von der Machtübernahme der Pinochet-Regierung 1973 bis zur Wirtschaftskrise 1982/83 erstreckte und deren zweite im wesentlichen seit Mitte der 80er Jahre bis heute andauert. Die Militärregierung Pinochets verfolgte ab Mitte der 70er Jahre eine Politik der ökonomischen Liberalisierung und Deregulierung und der Integration in den Weltmarkt, die von den demokratischen Regierungen Aylwin und Frei ab 1989 in Grundzügen fortgesetzt wurde.

Die erste Phase: 1973 - 1985

Die Grundlagen des heutigen chilenischen Wirtschaftsmodells wurden von der 1973 an die Macht gekommenen Militärregierung unter General Pinochet gelegt. Sie beschloß eine radikale Abkehr von der in den frühen 30er Jahren begonnenen und bis unter Allende (1970 - 1973) fortgeführten Politik der importsubstituierenden Industrialisierung und der umfassenden staatlichen Steuerung der Wirtschaftsprozesse. Mit Hilfe der „*Chicago Boys*“ aus der Schule Milton Friedmans wurde ein radikales neoliberales Entwicklungsmodell quasi unter Laborbedingungen umgesetzt, ohne daß das Regime Rücksicht auf politische, soziale oder ökologische Kosten nahm. Die unter Pinochets Vorgängern durchgesetzten Landreformen wurden teilweise rückgängig gemacht, die Märkte geöffnet und liberalisiert, Staatsbetriebe in großem Stil privatisiert, die Gewerkschaften zeitweise verboten und die Arbeitsmärkte flexibilisiert. Die sehr hohen Zollschränken (durchschnittlich 90 Prozent) wurden abgebaut und das Land für ausländische Investoren

geöffnet. Rechtliche, politische und ökonomische Rahmenbedingungen wurden massiv verändert und der Staat auf die Rolle des 'Nachtwächters' reduziert, der nur noch die Einhaltung der Spielregeln überwacht.

Diese radikale staatliche Selbstbeschränkung barg allerdings den Keim der Krise in sich.⁴⁰ 1982 kam es aufgrund eines Zusammenspiels verschiedener Faktoren, von denen die fehlende staatliche Regulierung des Finanzmarktes einer war, zu einer ernsthaften Verschuldungskrise, die nur durch

40 Vgl. zu diesem Punkt Moguillansky (1999), S. 29-38.

Abbildung 2: Kennzahlen der Entwicklung Chiles										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BIP (Mrd. US\$)	33.101	35.740	40.128	42.931	45.382	50.205	53.927	57.912	59.865	59.209
BIP pro Kopf (Mrd. US\$)	2.527	2.682	2.962	3.117	3.243	3.533	3.739	3.960	4.038	3.942
BIP (reales jährliches Wachstum in %)	3,7	8,0	12,3	7,0	5,7	10,6	7,4	7,4	3,4	-1,1
BIP pro Kopf (reales jährliches Wachstum in %)	2,0	6,2	10,4	5,2	4,0	8,9	5,8	5,9	2,0	-2,4
BIP nach Sektoren (in %)										
Landwirtschaft, Holzwirtschaft, Fischerei	9,1	10,3	10,3	9,0	8,4	7,8	7,5	7,2	...	...
Bergbau	14,0	11,2	8,4	6,5	8,2	9,8	7,8	7,7	...	...
Industrie	20,6	21,1	21,2	21,7	21,5	21,5	21,3	20,7	...	...
Elektrizität, Gas, Wasser	2,8	3,3	3,3	3,5	3,5	3,4	3,3	3,2	...	...
Bausektor	6,2	5,8	6,4	7,7	7,7	7,6	7,9	8,5	...	...
Handel	15,4	15,7	16,0	15,7	14,5	14,4	14,2	13,9	...	...
Transport, Kommunikation	7,5	7,6	7,9	7,8	7,7	7,3	7,9	8,2	...	...
Finanzsektor	11,0	11,3	11,8	12,1	12,3	11,9	12,4	12,4	...	...
Andere	13,4	13,7	14,8	15,9	16,3	16,3	17,6	18,1	...	...
Staatshaushalt (in % des BIP)										
Einnahmen	25,8	26,9	26,8	26,5	26,1	27,0	26,7	26,6	25,8	...
Steuereinnahmen	16,3	17,5	18,1	18,3	18,2	18,1	19,3	18,4	17,8	...
Ausgaben	19,4	20,5	19,6	19,9	19,3	19,1	19,3	19,5	20,7	...
Haushaltsbilanz (- Defizit)	1,4	2,2	2,9	2,1	2,1	3,6	2,6	2,3	0,2	-1,2
Arbeitslosenquote	6,5	9,3	7,0	6,2	8,3	7,4	7,0	7,5	6,3	9,8
Mindestlohnindex (1990=100)	100,0	108,9	110,2	116,1	120,1	124,7	129,6	133,8	142,4	...
Wechselkurs (Pesos/US\$)	336,9	374,9	382,3	431,0	404,1	407,1	425,0	439,8	473,8	530,1
Realwertindex (1990=100)	100,0	97,2	92,0	90,3	88,5	83,7	80,8	73,9	75,1	76,2
Inflationsrate	26,1	21,8	15,4	12,8	11,4	8,2	7,4	6,1	5,1	3,3
Außenhandel										
Terms of Trade Index	100,0	102,3	101,3	94,3	102,7	116,3	94,1	98,0	89,5	82,4
Exporte (Mrd. US\$)	8.373	8.942	10.007	9.199	11.604	16.025	15.405	16.663	14.831	15.616
davon Anteil in %										
Nahrungsmittel	24,0	27,6	28,9	28,6	27,2	24,6	28,1	25,8	29,1	...
Landwirtschaft	9,9	9,9	11,0	12,0	12,7	14,0	10,7	10,0	10,0	...
Mineralöle	0,5	0,5	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	...
Erze und Mineralien	55,3	50,1	47,6	43,9	44,1	48,9	47,1	48,9	43,7	...
Industrieprodukte	10,2	11,9	12,2	15,4	15,7	12,2	13,9	15,0	16,8	...
Chemieprodukte	3,5	3,8	3,5	4,0	4,8	3,5	3,7	4,8	5,4	...
Investitionsgüter	1,1	1,3	1,9	2,8	2,9	1,9	2,5	2,7	3,4	...
Andere Industrieprod.	5,6	6,8	6,8	8,6	8,0	6,8	7,6	7,6	8,0	...
Importe (Mrd. US\$)	7.089	7.456	9.285							

Quelle: IADB (2000); Minecon (2000a); Dresdner Bank (2000), S. 42

massive staatliche Eingriffe (Kreditübernahmen, vorübergehende Verstaatlichung von Banken) aufgefangen werden konnte. Der Gesamtumfang der Maßnahmen betrug 15,2 Mrd. US\$. Die staatlichen Hilfsmaßnahmen kamen allerdings vor allem den Banken und Großunternehmen zugute, während der binnenmarktorientierte Mittelstand, der von den radikalen Liberalisierungsmaßnahmen der Jahre zuvor am stärksten betroffen gewesen war, kaum Unterstützung erhielt. Die Arbeitslosigkeit erreichte infolgedessen Werte von bis zu 30 Prozent. Diese Grundtendenz – welche den Mittelstand und die Kleinunternehmer weitgehend sich selbst überläßt – ist teilweise auch heute noch spürbar.

Die zweite Phase ab 1985

Im Zuge der Rezession und der Verschuldungskrise 1982/83 wurde das wirtschaftspolitische Programm modifiziert. Der „Neoliberalismus der zweiten Generation“ begann mit dem Eintritt von *Hernán Büchi* als Finanzminister ins Kabinett.⁴¹ Die Grundlinien des alten Modells blieben dabei die gleichen, begonnene Reformen wurden fortgesetzt; aber Büchi nahm mehr Rücksicht auf die Bedürfnisse der Unternehmerschaft als seine Vorgänger: So wurde u.a. auf einen für die Exportwirtschaft günstigen Wechselkurs geachtet, die Steuerlast der Unternehmen stark abgesenkt und Preisgarantien für bestimmte landwirtschaftliche Produkte gewährt.⁴² Ein interessantes Beispiel der erfolgreichen, pragmatischen Politik ist die unter Büchi eingeführte ‘Steuer’ auf kurzfristige Kapitalbewegungen, welche sich als effizienter Mechanismus gegen kurzfristige, spekulative Investitionen erwies und bis vor wenigen Monaten beibehalten wurde.⁴³ Dazu kamen Reformen im Staats- und Finanzsektor sowie mesoökonomische Maßnahmen. Insbesondere die Schaffung von Exportanreizen führte in Verbindung mit einer Abwertung des Peso zu günstigen Bedingungen für eine Diversifizierung der Exportpalette.⁴⁴ Die Wirt-

schaftspolitik Büchis bescherte der chilenischen Volkswirtschaft seit 1985 ein stabiles wirtschaftliches Wachstum von durchschnittlich 7 Prozent im Jahr. Auch das Haushaltsdefizit konnte abgebaut und sogar Überschüsse erwirtschaftet werden. Allerdings wurden zu diesem Ziel weitere Kürzungen der Sozialleistungen und die Abkoppelung der Lohnentwicklung von der Produktivitätsentwicklung in Kauf genommen.⁴⁵

Die demokratischen Regierungen Aylwin und Frei haben nach 1989 Büchis Politik in den Grundzügen fortgeführt, wobei besonderes Gewicht auf makroökonomische Stabilität, die Bekämpfung der Inflation, die Konsolidierung des Haushaltes und die weitere Internationalisierung der Wirtschaft gelegt wurde. Bis einschließlich 1998 konnten konstant Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet und die Inflation von 27,3 Prozent 1990 auf 5 Prozent 1998 gesenkt werden. Unter den veränderten politischen Rahmenbedingungen wurde auch die weltwirtschaftliche Integration Chiles über bi- und multilaterale Handelsabkommen energisch vorangetrieben. Ein wichtiger Reformansatz unter den demokratischen Regierungen war zudem die Rückbesinnung auf das soziale Kapital der Gesellschaft, welches zuvor kaum Beachtung gefunden hatte – allerdings nur zum Teil mit Ergebnissen: Während der Anteil der Armen an der Bevölkerung dank des Wachstums wie erwähnt stark gesenkt werden konnte, blieb die hohe Einkommenskonzentration und die stark ungleichgewichtige Entwicklung der Regionen erhalten.⁴⁶

3.1.2 Aktuelle ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen

Standortpolitik ist eine in der Kooperation aller politischen Ebenen zu bewältigende Aufgabe; die von den nationalen Institutionen verfolgte makroökonomische Politik steckt den Rahmen ab, innerhalb dessen regionale Standortpolitik umgesetzt werden kann. Insbesondere die makroökonomische

41 Vgl. Nohlen / Nolte (1992), S. 294.

42 Ebenda.

43 Vgl. Imbusch (1999), S. 47.

44 Vgl. Eßer (2000); Moguillansky (1999), S. 47-49.

45 Vgl. Nohlen / Nolte (1992), S. 294.

46 Ebenda, S. 320.

Liberalisierung übt erheblichen Anpassungsdruck auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen aus. Andererseits schafft makroökonomische Stabilität günstige Bedingungen für langfristige Investitionen der (in- und ausländischen) Unternehmen.

In Reaktion auf die Asienkrise machte die Zentralbank 1998 deutlich, daß sie der **Geldwertstabilität** höchste Priorität einräumt. Der Leitzinssatz stieg zeitweise auf 30 Prozent. Darüber hinaus weitete die Zentralbank das Wechselkursband des Peso aus und intervenierte vereinzelt auch auf dem Devisenmarkt. Schon Ende 1998 wurde deutlich, daß die hohen Zinsen das Wirtschaftswachstum über Gebühr belasteten. Der rezessive Effekt der Hochzinspolitik konnte jedoch erst im vierten Quartal 1999 überwunden werden.⁴⁷ Für das laufende Jahr wird wieder mit einem Wachstum von weit über 5 Prozent gerechnet.⁴⁸ Aus Gründen der Exportförderung war der Peso seit den 80er Jahren immer leicht unterbewertet. Erst seit September 1999 befindet er sich im freien *floating*.

Über dreizehn Jahre hinweg konnte der chilenische Staat zudem **Haushaltsüberschüsse** erwirtschaften. Für 1999 gilt das allerdings nicht mehr, da die Expansion der öffentlichen Ausgaben über dem Wachstum des Bruttoinlandsproduktes und der Steuereinnahmen lagen. Die zentrale Ursache bestand im Ausbau der staatlichen Beschäftigungsprogramme zur Rückführung der Arbeitslosigkeit im Jahr der Präsidentschaftswahlen. Das Defizit von ca. 1,2 Prozent des BIP soll in den folgenden Jahren wieder auf Null zurückgeführt werden. Hierfür hat die neue Regierung Lagos einen Austeritätsplan vorgelegt.

Auch das **Steuerrecht** gilt als unternehmer- und investitionsfreundlich. Um Sparen und Investitionen zu fördern, werden zur Reinvestition bestimmte Unternehmensgewinne sehr niedrig besteuert: Auf sie wird eine Körperschaftssteuer in Höhe von nur 15 Prozent (in Deutschland: 35 Prozent) erhoben, erst bei der Ausschüttung dieser Gewinne wird eine

Einkommenssteuer erhoben, die zwischen Null und 45 Prozent betragen kann, bzw. im Falle eines Transfers ins Ausland eine Quellensteuer in Höhe von 35 Prozent. Einkommens- und Quellensteuer können mit der Körperschaftssteuer verrechnet werden. Damit hat Chile im Bereich Gewinnsteuern einen der niedrigsten Steuersätze der Welt. In geringer Höhe müssen daneben Steuern an die Gemeinden gezahlt werden (Grundsteuer und Gewerbelizenzen). Den bedeutendsten Teil des staatlichen Steueraufkommens (ca. 60 Prozent) trägt die Mehrwertsteuer (IVA) mit einem Satz von 18 Prozent bei.⁴⁹ Die neue Regierung Lagos plant eine stärkere steuerliche Förderung von KKMU.⁵⁰

Schon unter Pinochet wurden im Zuge der Liberalisierung des **Außenhandels** die nicht-tarifären Handelshemmnisse abgebaut und die Außenzölle von damals noch durchschnittlich 90 Prozent auf einen Einheitszoll von 10 Prozent gesenkt, dessen weitere Herabsetzung auf 6 Prozent angestrebt wird.⁵¹ Damit ist Chile eines der Länder mit den niedrigsten Zollschränken. Dies ist auch der Hauptgrund dafür, daß Chile dem *Mercosur*-Verbund noch nicht beigetreten ist, da die Außenzölle der Mercosur-Länder höher liegen als die chilenischen. Allerdings ist das Land mit dem Mercosur assoziiert und führt gegenwärtig Gespräche über eine Vollmitgliedschaft.⁵² Überlegungen, auch der NAFTA beizutreten, blieben bislang ohne konkrete Ergebnisse, aber mit Mexiko wurde bereits ein Freihandelsabkommen und mit Kanada ein umfangreiches Wirtschaftsabkommen unterzeichnet. Darüber hinaus existieren Handelsabkommen mit Venezuela, Kolumbien, Ecuador, Bolivien und Peru. Mit der EU wurde 1996 ein Rahmenabkommen geschlossen, welches die Assoziierung Chiles zum Ziel hat. Auch mit Japan laufen zur Zeit Verhandlungen. In der APEC ist Chile seit 1994 Mitglied, der Asien-Pazifik-Handel gewinnt seit Jahren an Bedeutung und birgt große Potentiale für die Zukunft. Die Handels- und

47 Vgl. F.A.Z.-Institut (1999), S. 13.

48 Vgl. Dresdner Bank (2000), S. 14

49 Vgl. dazu F.A.Z.-Institut (1999), S. 55 ff.

50 Vgl. MINECON (2000b).

51 Vgl. F.A.Z.-Institut (1999), S. 18.

52 Vgl. Latin American Southern Cone Report (RS-00-06) vom 01. 08. 2000, S. 1.

Investitionsströme mit dieser Region sind über die Jahre steil gestiegen, sowohl in absoluten Werten als auch bezüglich ihres Anteils am Bruttosozialprodukt.⁵³

In der direkten **Exportförderung** ist Chile seit 1985 v.a. mit folgenden Instrumenten aktiv:⁵⁴

- eine gestaffelte Steuersubvention von 10, 5 bzw. 3 Prozent auf den FOB⁵⁵-Wert nicht-traditioneller Exporte;
- die Eliminierung von Stempelgebühren und sonstigen Exportabgaben;
- eine auf bis zu sieben Jahre gestreckte Zahlung von Einfuhrzöllen auf Kapitalgüterimporte;
- die Aussetzung von Zöllen und Mehrwertsteuer auf importierte Güter für exportorientierte Unternehmen in Freihandelszonen;
- die 1983 gegründete Exportförderinstitution *Pro Chile*, die Informationen über Auslandsmärkte bereitstellt und bei der Anbahnung von Geschäftsbeziehungen hilft (vgl. Kap. 3.3).

Darüber hinaus existieren in Iquique (Region Tarapacá) und Punta Arenas (Region Magallanes) Freihandels- bzw. Produktionszonen sowie eine eingeschränkte Freihandelszone in Arica (Region Tarapacá). In die Freihandelszonen dürfen Güter ohne Genehmigung und zollfrei eingeführt werden. Von Produkten, die von hier aus in Chile eingeführt werden, werden nur die ausländischen Komponenten besteuert. Außerdem zahlen Unternehmer hier keine Körperschaftssteuer.⁵⁶

In den letzten Jahren flossen massiv **ausländische Direktinvestitionen** nach Chile, die sich allerdings sehr ungleich auf die verschiedenen Regionen ver-

teilen. Bevorzugte Ziele waren dabei Versorgungsunternehmen der Bereiche Elektrizität, Wasser und Gas sowie Dienstleistungen. Auch die Privatisierung von Häfen, Flughäfen und Straßen zieht ausländisches Kapital an.⁵⁷

Chilenische **Arbeitsverhältnisse** sind auch heute noch geprägt von einer hohen Zahl ungeschützter und ungenügend abgesicherter Arbeitsplätze und Kurzzeitverträge. Die prekären Arbeitsverhältnisse erklären sich zu einem großen Teil aus den rohstoffnahen chilenischen Produktionsstrukturen (Saisonarbeit, starke Abhängigkeit von klimatischen und Weltmarktschwankungen), aber auch aus den arbeitsrechtlichen Flexibilisierungen und der Unterdrückung der Gewerkschaften während des Militärregimes. Unter den demokratischen Regierungen Aylwin und Frei wurden Gewerkschaften wieder zugelassen und ein Tarifsysteem etabliert. Die Gewerkschaften haben jedoch kein Kollektivvertretungsrecht, sondern müssen mit jedem Unternehmen individuell ihre Lohnvereinbarungen treffen. Dementsprechend schwach ist das gewerkschaftliche Verhandlungspotential und auch der Organisationsgrad. Es befindet sich aber zur Zeit ein Gesetz in Vorbereitung, durch welches das Kollektivvertretungsrecht wieder eingeführt werden soll.

3.1.3 Zukünftige Herausforderungen

Für die Entwicklung wettbewerbsfähiger Unternehmen in Chile haben sich Eßer zufolge⁵⁸ vier Faktoren als besonders wichtig erwiesen: Erstens die beschriebenen Liberalisierungsmaßnahmen einschließlich der Privatisierung fast aller Staatsunternehmen; zweitens die exportorientierte, solide Makropolitik; drittens die Ausbildung mesoökonomischer Institutionen und viertens die Entstehung eines wettbewerbsorientierten Unternehmertums auf der Basis eines wachstumsorientierten politischen und wirtschaftspolitischen Grundkonsenses. Die beiden letzten Faktoren befinden sich dabei aller-

53 Vgl. ILO (1998), S. V.

54 Vgl. Moguillansky (1999), S. 48; Imbusch (1999), S. 42.

55 Free On Board, Bezeichnung für die Transportkosten und Risikoverteilung im Außenhandel. Die aktuelle Staffe- lung sieht eine zehnprozentige Subvention für Exporte bis 11,6 Mio. US\$ vor. Exporte zwischen 11,6 und 17,4 Mio. US\$ erhalten 5 Prozent, solche zwischen 17,4 und 20,9 Mio. US\$ werden mit 3 Prozent gefördert.

56 Vgl. F.A.Z.-Institut (1999), S. 76.

57 Vgl. F.A.Z.-Institut (1999), S. 16.

58 Vgl. Eßer (2000).

dings noch in der Entwicklungsphase, wie in Kapitel vier gezeigt wird.

Die chilenische Wachstumsstrategie hat seit Mitte der 80er Jahre sowohl im ökonomischen wie im sozialen Bereich beachtliche **Erfolge** gezeitigt: Die im regionalen Vergleich frühe und weitgehende Privatisierung und Deregulierung des Bankensektors und vormals öffentlicher Unternehmen verschaffte den chilenischen Finanzdienstleistern und dem Versorgungs- und Infrastrukturbereich einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der lateinamerikanischen Konkurrenz. Dieser Vorsprung scheint heute eine wichtige Rolle zu spielen, etwa bei der Expansion chilenischer Unternehmen in Argentinien.⁵⁹ Auch im sozialen Bereich gab es – neben der erwähnten Senkung der Armutsquote – Verbesserungen: So wurden seit Mitte der 80er Jahre 1,5 Millionen Jobs geschaffen, die Arbeitslosenquote sank von fast 30 Prozent während der Rezession Anfang der 80er Jahre auf unter 6 Prozent 1998.⁶⁰ 1995 hatten 91 Prozent der chilenischen Bevölkerung Zugang zu sauberem Trinkwasser. Die staatlichen Gesundheitsausgaben stiegen von 9,6 der Gesamtausgaben 1989 auf 12 Prozent 1995.⁶¹

Die zentralen ökonomischen **Herausforderungen** liegen heute erstens in der Diversifizierung der chilenischen Produktions- und Exportstrukturen und der Vertiefung der Wertschöpfung; zweitens in einer Dynamisierung der weltmarktorientierten Entwicklung in jenen Regionen und Provinzen, die vom wirtschaftlichen Wachstum bisher nur unterdurchschnittlich profitieren konnten.

Bei den chilenischen **Industrie- und Exportgütern** handelt es sich größtenteils um **ressourcennahe Produkte**, wie etwa Zellulose, Fischmehl oder Erzeugnisse. Die fast ausschließliche Abhängigkeit des Exportsektors von einem einzigen Rohstoff, dem

Kupfer,⁶² konnte zwar verringert werden, aber die Kupferverkäufe erbringen auch heute noch fast 40 Prozent der Exporterlöse. Die Ausfuhr war seit Mitte der 70er Jahre der Motor des wirtschaftlichen Wachstums. Sie basierte zunächst auf Primärgüterexporten unter Nutzung vorhandener statischer Standortvorteile wie Bodenschätze, Landwirtschaft und niedriger Arbeitskosten. Seit Ende der 70er Jahre kamen vor allem rohstoffnahe Industrieprodukte dazu (z.B. Zellstoff, Holzprodukte, Fischmehl, Wein, Früchte).⁶³

Das zweite Problem ist die regional stark **ungleichgewichtige Entwicklung**. Die Tendenz einer immer stärkeren Konzentration der Wirtschaftsaktivitäten auf die *Región Metropolitana* (RM) ist bis heute ungebrochen. Die Hauptstadtregion beherbergt 39,4 Prozent der Gesamtbevölkerung, stellt 43,4 Prozent der Arbeitsplätze und erwirtschaftet 47,6 Prozent des chilenischen BIP.⁶⁴ Zwischen 1990 und 1997 wuchs das BIP in dieser Region um jährlich 8,5 Prozent, gegenüber einem landesweiten Durchschnitt von 7,6 Prozent. Besonders dynamisch wuchsen die Bergbauregionen im Norden des Landes (Regionen I-III), während das Zentrum Chiles (Regionen IV-VIII und RM) sich mit Ausnahme der *Región Metropolitana* deutlich langsamer entwickelte.

In Reaktion auf die hohe Abhängigkeit von relativ begrenzten rohstoffnahen Exportprodukten wird in Chile bereits seit Jahren nach Ansätzen zu einer Diversifizierung der Produktionsstrukturen und

der Vertiefung von Wertschöpfungsketten gesucht. Eine Antwort ist die „zweite Phase“ (*segunda fase*) der chilenischen Wirtschaftsentwicklung, bei der Institutionen einer auf regionale endogene Potentiale konzentrierten Standortentwicklung eine wichtige Rolle spielen – so findet auch das Problem der regionalen Ungleichgewichte Beachtung. Die wirt-

59 Vgl. F.A.Z.-Institut (1999), S. 16.

60 Vgl. ILO (1998), S. V. Im Zuge der Asienkrise erreichte sie Mitte 1999 allerdings Werte von deutlich über 10 Prozent und lag im zweiten Quartal 2000 bei 9,4 Prozent (siehe unten, Abbildung 3).

61 Vgl. IADB (2000).

62 Ende der 60er Jahre lag der Anteil des Kupfers an den Exporten bei 80 Prozent. Vgl. Dresdner Bank (2000), S. 14-16.

63 Vgl. Eßer (2000).

64 Hierzu und zu den folgenden Ausführungen vgl. Abbildung 3; außerdem MINECON (1999a).

Abbildung 3 Regionen im Vergleich (Anteile in Prozent)														
<i>Region</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>	<i>VI</i>	<i>VII</i>	<i>VIII</i>	<i>IX</i>	<i>X</i>	<i>XI</i>	<i>XII</i>	<i>RM</i>	<i>Chile</i>
Bevölkerung (1992)	2,5	3,1	1,7	3,8	10,4	5,2	6,3	13,0	5,9	7,1	0,6	1,1	39,4	100,0
BIP 1997	3,9	8,4	2,5	2,5	8,6	4,5	4,2	8,7	2,4	4,1	0,5	2,1	47,6	100,0
BIP 1990-1997 (reales jährliches Wachstum)	10,2	10,1	13,0	5,9	5,4	5,4	7,8	4,4	6,9	7,4	7,6	1,9	8,5	7,6
Beschäftigung^b	2,8	3,0	1,9	3,5	9,5	4,8	5,6	11,6	5,1	6,9	0,7	1,2	43,4	100,0
Arbeitslosigkeit^b	8,7	9,9	10,2	7,1	11,2	8,5	12,1	9,5	8,9	5,1	4,7	7,0	9,7	9,4
Beschäftigung <50^c	75,3	83,2	68,8	74,3	75,8	76,9	82,3	72,1	89,4	90,5	84,4	78,5	67,6	74,1
a Tarapacá = I. Region; Bío-Bío = VIII. Region; RM = Región Metropolitana b Zweites Quartal 2000 c Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit weniger als 50 Angestellten, 1996. Die Hälfte aller Beschäftigten (50,4 Prozent) in Chile arbeitet in Betrieben mit weniger als 10 Angestellten. Quelle: www.economia.cl/regiones/inicio.htm ; www.mideplan.cl/casen2/index.html ; www.ine.cl/indmes/index.html														

schafts- und standortpolitischen Akteure sind gehalten, sich bei der Innovations- und Entwicklungsförderung (und der Schaffung geeigneter Institutionen) nicht mehr auf einzelne Sektoren, sondern auf die regionalen Wirtschaftsräume zu konzentrieren und unter Berücksichtigung der jeweiligen Ressourcen und Potentiale integrierende Entwicklungskonzepte zu entwerfen. Mit chilenischen Qualitätsweinen und Zuchtfischen bzw. -krustentieren sind hier schon beachtliche Erfolge erzielt worden - vor allem auch dank spezifischer Instrumente wie den kooperationsorientierten Förderprojekten (*Proyectos Asociativos de Fomento*, PROFO) und dank der Herausbildung mesoökonomischer Institutionen wie z.B. der Exportförderinstitution *ProChile* (vgl. 3.3).

Für die Zukunft geht es um die Ausbildung von Standort- und Wettbewerbsvorteilen, die erstens auch die Potentiale der Regionen nutzen und entwickeln und die zweitens ein nicht nur quantitatives, sondern qualitatives Wachstum ermöglichen. In den folgenden beiden Abschnitten sollen die diesbezüglichen Leitlinien der gegenwärtigen standortpolitischen Diskussion in Chile vorgestellt (3.2) sowie die vorhandene Institutionenstruktur beschrieben (3.3) werden.

3.2 Leitlinien der chilenischen Standortreformen: *Desarrollo Productivo Regional* (DPR)

In der chilenischen Standortdebatte findet sich die Erweiterung des traditionellen Ansatzes der Wirtschaftsförderung wieder, die gegenwärtig auch in der internationalen Debatte erörtert wird. Chiles internationale Wettbewerbsfähigkeit soll durch eine Politik der Wirtschaftsförderung gestärkt werden, die das regionale und lokale unternehmerische Umfeld stärker berücksichtigt. Der Fokus auf den Standort begründet sich daraus, daß eine Diversifizierung der Produktionsstrukturen und die Vertiefung der Wertschöpfungsketten mit steigenden Ansprüchen der Unternehmen an ihr Umfeld einhergehen. Die bisher dominierende, zentralstaatlich gesteuerte und sektoral ausgerichtete Förderpolitik, die allein auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen abzielte, wird als nicht ausreichend bewertet, um die *segunda fase* der wirtschaftlichen Anpassung durchzuführen.

Im Rahmen der chilenischen Debatte ist als neue, standortorientierte Herangehensweise der Ansatz des *Desarrollo Productivo Regional* zu nennen, der unter der Regierung Frei entwickelt wurde. Er wird seit 1994 von einem Interministeriellen Komitee zur

Wirtschaftsentwicklung (*Comité Interministerial de Desarrollo Productivo*, im folgenden *Comité* genannt) koordiniert. Sein Hauptanliegen ist es, einen nationalen Orientierungsrahmen für die regionale Entwicklung und damit einen Bezugspunkt für alle potentiell involvierten öffentlichen Akteure zu schaffen. Es handelt sich bei DPR um ein Konzept, das auf oberster Politikebene ohne direkte Beteiligung der Akteure auf der regionalen oder lokalen Ebene entworfen wurde. Die Untersuchung hat aufgezeigt, daß sich die Dezentralisierungsansprüche, die das Konzept stellt, nur teilweise in der Verlagerung von Kompetenzen und Ressourcenverantwortung auf die regionale und lokale Ebene niederschlagen haben. Dennoch ist der Ansatz Ausdruck der Reformbereitschaft der chilenischen Standortpolitik.

In diesem Kapitel wird der Ansatz des DPR in drei Schritten beschrieben. Ausgehend von einem ersten Abschnitt über die **Begründung** für eine regional geprägte chilenische Standortpolitik, werden die dem Ansatz zugrundeliegenden **Leitlinien** und schließlich die sich eröffnenden **Handlungsfelder** dargestellt.

Begründung für eine regionale Politik der Wirtschaftsentwicklung

Die Schaffung einer neuen, auf die Förderung der Potentiale der Regionen ausgerichteten Anreizstruktur ist das Grundmotiv von DPR.⁶⁵ Gestützt auf strategische Leitbilder der Entwicklung soll das **institutionelle Umfeld** der Unternehmen verbessert und das Entwicklungspotential aller Regionen des Landes genutzt werden. Die Konzentration auf die regionalen Potentiale und entsprechende Anreizstrukturen wird mit dem Entwicklungsunterschied zwischen den Regionen begründet. Die Diskrepanz zwischen der *Región Metropolitana*, die den Großteil der Investitionen, des Einkommens und des Know-hows auf sich konzentriert, und den übrigen Regionen ist groß. Dies bringt Probleme wie hohe Bevölkerungskonzentration, Umweltverschmutzung und damit eine allgemeine Verschlechterung des

Lebensstandards mit sich, die sich auch nachteilig auf die Wettbewerbssituation von Unternehmen auswirken (*diseconomies of agglomeration*); darüber hinaus bedeutet es, daß vorhandene Ressourcen brachliegen. Eine Anreizstruktur, welche die wirtschaftlichen Akteure motiviert, die Entwicklungspotentiale der übrigen Regionen vermehrt zu nutzen, führt laut *Comité* zu einer Steigerung des Entwicklungspotentials des gesamten Landes und begünstigt die aufholende Entwicklung der weniger dynamischen Regionen.

Die *Región Metropolitana* ist gekennzeichnet durch eine hoch diversifizierte Produktionsstruktur, die vielschichtige Beziehungen sowohl innerhalb des Systems als auch mit dem Rest des Landes und dem Ausland unterhält. Der unternehmerischen Basis in den anderen Regionen hingegen fehlen diese Verflechtungen noch. Dadurch entgehen den Unternehmen die Vorteile, die z.B. durch **Clusterbildung** entstehen können.⁶⁶ In der Diagnose des *Comités* sind in Chile z.B. die Exportindustrien häufig deshalb nicht in die lokalen Produktionsstrukturen integriert, weil es an Zulieferern fehlt, die den qualitativen Ansprüchen dieser Unternehmen genügen.

Genauso wichtig wie die Verflechtungen *innerhalb* des Unternehmenssektors ist das **institutionelle Umfeld** für die Entwicklung des regionalen Wirtschaftsraumes. Es wird laut *Comité* bestimmt durch die öffentlichen, halb-öffentlichen und privaten Akteure, die wissenschaftlich-technische Infrastruktur (Universitäten, Forschungsinstitute etc.) sowie Art und Dichte der zwischen ihnen bestehenden Beziehungen. Auch hier weist die Hauptstadtregion einen klaren Vorsprung gegenüber dem Rest des Landes auf.

Leitlinien

Der Ansatz des DPR propagiert zum ersten die Anwendung von vier Leitlinien in der staatlichen Förderpraxis, und stellt zum zweiten fünf Leitlinien auf, die das standortpolitische Umfeld betreffen. Die vier Leitlinien für die Förderpraxis sind:

65 Vgl. Comité (1997), S. 10 f.

66 Siehe Kapitel 2.2.3.

- **Marktorientierung:** Staatliche Standortpolitik soll sich darauf beschränken, Marktversagen auszugleichen; Motor der Entwicklung soll die Privatwirtschaft bleiben.
- **Nachfrageorientierung:** Die Fördermaßnahmen müssen sich nach den Bedürfnissen der „Abnehmer“ richten. Eine Identifikation der unternehmerischen Nachfrage nach Fördermaßnahmen ist also wichtig. Gleichzeitig gilt aber auch, daß der Staat eine aktive Rolle in der Stimulierung und Festigung dieser Nachfrage spielen muß.⁶⁷
- **Dezentrale Durchführung:** Um die Effizienz der Mittelverwendung zu steigern, soll den regionalen und lokalen Akteuren zunehmend die Verantwortung für DPR zugesprochen werden, da sie am besten eine Anpassung der Maßnahmen der Standortpolitik an die regionalen Realitäten und Bedürfnisse gewährleisten können.
- **Kofinanzierung:** Dies soll die sachgemäße Verwendung der staatlichen Mittel und Gelder sichern. Die Verpflichtung zu einem finanziellen Beitrag für die Nutznießer staatlicher Standortpolitik erhöht die Identifikation mit den Programmen und Maßnahmen sowie die Bereitschaft, zur Zielerreichung beizutragen. Außerdem trägt sie dazu bei, Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

Die fünf Leitlinien, die sich auf den Umgang mit dem institutionellen standortpolitischen Umfeld im Rahmen von DPR beziehen, sind:

- **Koordination:** Dies beinhaltet das Bestreben von DPR, standortpolitische Programme und Anstrengungen der öffentlichen regionalen Akteure zu unterstützen und sie auf nationaler Ebene miteinander abzustimmen.
- **Öffentlich-private Kooperation:** Sie wird als fundamental für die Katalysatorrolle der staatlichen Standortpolitik betrachtet. Ziel von DPR ist es, die wirtschaftliche Basis der Regionen zu verbessern und auszubauen; daher ist die Einbeziehung des privaten Sektors in die Politik-

formulierung und die Durchführung von Maßnahmen unabdingbar.

- **Allgemeine Leitbildformulierung:** Dies bezieht sich auf die Rolle von DPR als nationalem Orientierungsrahmen für regionale standortpolitische Akteure. Es wird jedoch betont, daß eine regionenspezifische Ausarbeitung von standortpolitischen Strategien den regionalen Akteuren selber überlassen bleiben soll, was sich auch in der folgenden Leitlinie widerspiegelt:
- **Förderung von Dezentralisierung:** Die Durchführung von standortpolitischen Maßnahmen soll mehr und mehr von den regionalen und kommunalen Verwaltungsebenen übernommen werden – wie dies auch mit dem Anspruch der dezentralen Durchführung in der Förderpraxis zum Ausdruck gebracht wird.
- **Integration umweltpolitischer Auswirkungen in die Politikplanung:** Sie bringt den Anspruch zum Ausdruck, die Förderung eines regionalen Standortwettbewerbes nicht zu einem ökologischen *race to the bottom* werden zu lassen. Damit umweltpolitische Auflagen andererseits aber auch nicht zu einem Entwicklungshemmnis werden, sollen sie von vornherein in die Planung auf allen Ebenen einbezogen werden.

Handlungsfelder

Das Ziel, zu einem regional ausgeglichenem Wachstum zu kommen, soll durch 33 Maßnahmen und Programme (*acciones*) erreicht werden. Diese lassen sich in vier Handlungsfelder einteilen:

- **Gestaltung des administrativ-institutionellen Rahmens:** Dieses Handlungsfeld ist das umfangreichste und strategisch bedeutendste. Es reicht von der Koordination der verschiedenen standortpolitischen Institutionen über die Vereinfachung verwaltungstechnischer und rechtlicher Abläufe für Unternehmen, die Dezentralisierung der Standortpolitik und die allgemeine Formulierung von Leitbildern und regionalen Entwicklungsstrategien bis hin zur Institutiona-

⁶⁷ Vgl. Comité (1997), S. 17.

lisierung von DPR (Weiterbildungsprogramme für die Regionalregierungen).

- **Einwerbung von Investitionen:** Dieses Handlungsfeld umfaßt Maßnahmen, die zu einer erhöhten Investitionstätigkeit in den Regionen führen sollen. Darunter fallen vor allem die Außendarstellung einer Region, die Identifizierung von Standortvorteilen, regionale Investitionspläne und Raumordnung, die Investitionsförderung (*feasibility studies*, Ausbildungsprogramme etc.) sowie gezielte Information von potentiellen Investoren über den Standort.
- **Stärkung der Wirtschaftsförderung:** Durch Maßnahmen wie die Identifizierung von neuen Wachstumsbranchen, Projekte zur Unterstützung von KKMU, die regelmäßige Evaluierung der standortpolitischen Instrumente und die proaktive Gestaltung des Strukturwandels soll die Verfügbarkeit von gezielter Information erhöht und die Fähigkeit der Unternehmen zur aktiven Teilnahme an standortpolitischer Entwicklung gesteigert werden. Unter dieses Handlungsfeld fällt außerdem der Vorsatz, das im Rahmen des Nationalen Fonds für Regionalentwicklung (*Fondo Nacional de Desarrollo Regional*, FNDR) für Wirtschaftsförderung vorgesehene Budget zu erhöhen.
- **Ausbau der regionalen Entwicklungspotentiale:** Hier wird auf Maßnahmen wie Ausbildungsförderung oder den Aufbau von regionalen technologischen und statistischen Informationssystemen abgezielt.

3.3 Die standortpolitischen Institutionen in Chile

Im folgenden sollen die wichtigsten standortpolitischen Institutionen auf der zentralstaatlichen, der regionalen und der kommunalen Ebene mit ihren Funktionen, bzw. Förderlinien vorgestellt und ihre innere Struktur beschrieben werden. Es wird deutlich, daß die dominierende Rolle der zentralstaatlichen Ministerialbürokratie und ihrer nachgeordneten Sektorinstitutionen zu einem hohen Grad der Segmentierung in der Standortpolitik geführt hat

und zudem innovative Ansätze auf regionaler und lokaler Ebene weiterhin erheblich erschwert.

3.3.1 Zentralstaatliche Institutionen der Standortpolitik

Zentralstaatliche Wirtschaftsförderung und Standortpolitik findet im wesentlichen über drei Arten von Institutionen statt: Erstens verfügen die Ministerien über eine Reihe von Instrumentarien und Förderprogrammen. Zweitens existieren mit den *Servicios* Förderinstitutionen mit eigenständigen Aufgabenprofilen, die Wirtschaftsförderung und Standortpolitik auch für die regionale und lokale Ebene betreiben. Drittens besteht eine Reihe von Finanzierungsprogrammen und Fonds, die Fördermittel an die lokale und regionale Ebene vergeben.

Ministerien

Fast alle Ministerien spielen mit ihren Funktionen und Programmen eine Rolle bei der Wirtschaftsförderung und Standortpolitik auf lokaler und regionaler Ebene. Es lassen sich hierbei drei unterschiedliche Funktionen identifizieren, die teilweise von verschiedenen Ministerien wahrgenommen werden: planerische Funktionen, sektoral orientierte Wirtschaftsförderung und Funktionen für die Regionalentwicklung.

Erstens sind eine Reihe von **Ministerien** aufgrund ihrer **planerischen Kompetenzen** grundsätzlich von großer Bedeutung für regionale und lokale Standortpolitik: Das Ministerium für Wohnungsweisen und Stadtentwicklung (*Ministerio de Vivienda y Urbanismo*, MINVU), ist für die Raumordnung zuständig, wodurch es großen Einfluß auf die Planungsmöglichkeiten für Standortpolitik in den Regionen und Kommunen hat. Ähnliches gilt für das Ministerium für öffentliche Bauten (*Ministerio de Obras Públicas*, MOP), das für die Infrastruktur verantwortlich ist und das Ministerium für öffentliches Eigentum (*Ministerio de Bienes Nacionales*, BBNN), dem die Vergabe von Eigentumsrechten an Grund und Boden untersteht. Schließlich spielt das Planungsministerium (*Ministerio de Planificación y Cooperación*, MIDEPLAN) mit seinen Kompeten-

zen zur Evaluierung von Investitionsprojekten in den Regionen eine wichtige Rolle.

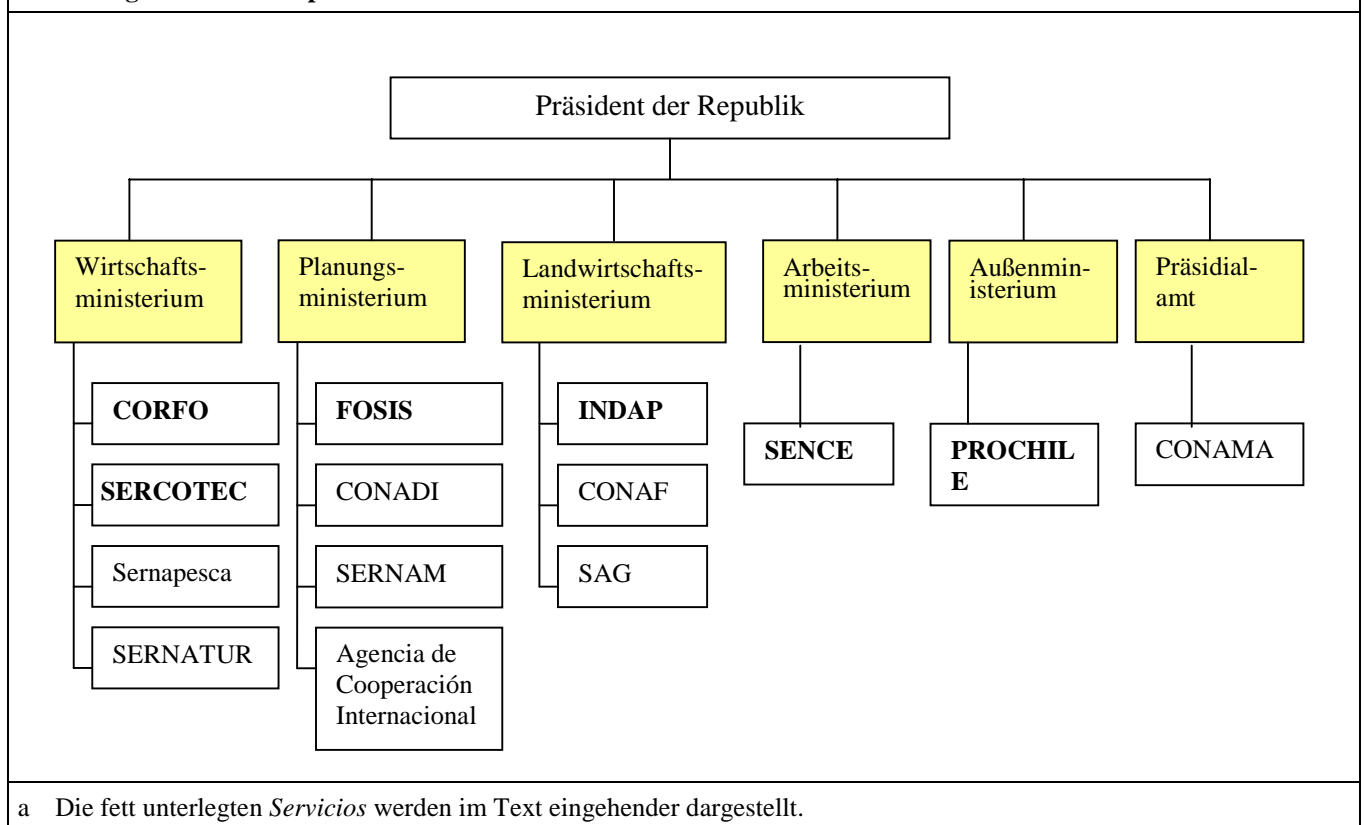
Zweitens gibt es verschiedene **Sektorministerien**, denen Förderinstitutionen untergeordnet sind, wie etwa dem Landwirtschaftsministerium das Institut für landwirtschaftliche Entwicklung (*Instituto Nacional del Desarrollo Agropecuario*, INDAP), eine Institution, die u.a. wichtige Funktionen als Kleinkreditgeber im Agrarsektor erfüllt; dem Bergbauministerium das Nationale Bergbauunternehmen (*Empresa Nacional de Minería*, ENAMI); dem Fischereiministerium der Nationale Fischereidienst (*Servicio Nacional de Pesca*, SERNAPESCA), der für die Überwachung von Fangquoten und die Entwicklung insbesondere der nicht-industriellen Fischerei zuständig ist; und dem Tourismusministerium der Nationale Tourismusdienst (*Servicio Nacional del Turismo*, SERNATUR), welcher sich um die Förderung des Tourismus durch Weiterbildungsprojekte und Informationskampagnen bemüht.

Drittens sind mit dem **Innen-**, dem **Finanz-** und dem **Wirtschaftsministerium** drei weitere Ministerien in die regionale Entwicklung involviert. Dem Innenministerium (*Ministerio del Interior*) ist das Subsekretariat für regionale und Verwaltungsentwicklung (*Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo*, SUBDERE) unterstellt, das einige wichtige Finanzierungsinstrumente koordiniert, insbesondere den Nationalen Fonds für Regionalentwicklung (FNDR) (s.u.). Das Finanzministerium (*Ministerio de Hacienda*) befindet über die Haushalte der Regionen, ohne daß diese formelle Einflußmöglichkeiten auf den Entscheidungsprozeß hätten. Das Wirtschaftsministerium (*Ministerio de Economía*, MINECON) hat zum einen mit der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung (CORFO) eine der bedeutendsten Wirtschaftsförderinstitutionen unter sich (s.u.). Darüber hinaus werden vom Wirtschaftsministerium verschiedene Komitees koordiniert, die für die Formulierung von Politikstrategien verantwortlich sind. Nachdem 1994 die „Politik der regionalen Wirtschaftsentwicklung“ (*Política de Desarrollo Productivo Regional*) ins Leben gerufen wurde, entstand das interministerielle Komitee zur Wirtschaftsentwicklung (*Comité Interministerial de Desarrollo Productivo*). Es ist verantwortlich für die Formulierung von Leitbildern zur regionalen Wirt-

schaftsentwicklung, wobei die Dezentralisierung zentralstaatlicher Förderinstitutionen einen wichtigen Stellenwert einnimmt. Auch die Regionalen Foren zur Wirtschaftsentwicklung (*Foros Regionales de Desarrollo Productivo*) werden vom Wirtschaftsministerium koordiniert. Sie sollen auf regionaler Ebene zur Formulierung von Politikstrategien der Wirtschaftsentwicklung beitragen.⁶⁸ Ein weiteres vom Wirtschaftsministerium koordiniertes Gremium ist das Öffentlich-Private Komitee für kleine Unternehmen (*Comité Público Privado de la Pequeña Empresa*), das Anfang 2000 eingerichtet wurde.

Alle Ministerien verfügen zudem über einen Vertreter bei den Regionalregierungen, den **Secretario Regional Ministerial (SEREMI)**, der in den Regionen Einfluß auf die Ausgestaltung der von den Ministerien koordinierten Instrumente und Programme nimmt. Die Funktion der **SEREMI** beschränkt sich allerdings zumeist auf eine rein koordinatorische, sie verfügen über keine eigenen Investitionsmittel und (mit Ausnahme des Ministeriums für öffentliche Bauten, MOP) nur über einen sehr kleinen Personalbestand.

68 Vgl. SUBDERE (1999c).

Abbildung 4: Standortpolitisch relevante Ministerien und *Servicios*^a

Zentralstaatliche Förderinstitutionen

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten nationalen Förderinstitutionen, die *Servicios*, mit ihren Instrumenten und Programmen vorgestellt.

Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)

CORFO wurde 1939 als unabhängiges öffentliches Dienstleistungsunternehmen gegründet und war bis in die 70er Jahre hauptsächlich für die Kontrolle der Staatsunternehmen und für den direkten Aufbau von Unternehmen in wichtigen Wirtschaftssektoren zuständig. In den 90er Jahren wurde CORFO dem Wirtschaftsministerium unterstellt. Seitdem liegt die Hauptaktivität in der Förderung von Klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU), insbesondere durch Beratungsleistungen, Investitionsbeihilfen und den erleichterten Zugang zu Kapital. So vermittelt CORFO langfristige Kredite zwischen

Unternehmen und Banken und bürgt gegenüber den Geschäftsbanken bei KMU-Krediten bis zu 80 Prozent des Kreditrisikos.

Seit einer Reorganisation 1993 hat CORFO die Durchführung von Programmen und Projekten ausgelagert und öffentliche und private Durchführungsorganisationen damit beauftragt, anstatt selbst tätig zu werden.⁶⁹ Diese Auslagerung soll Wettbewerb unter den Durchführungsorganisationen schaffen und so die Effizienz der Förderinstrumente erhöhen. Zudem wurden 13 Regionalbüros eingerichtet, die die Wirtschaftsentwicklung der einzelnen Regionen dezentral fördern und die Mittel für drei der vier großen Förderlinien CORFOs verteilen: Förderung von Unternehmenskooperation, Förderung technologischer Innovation und Unterstützung privater Investitionen, insbesondere in Strukturkri-

⁶⁹ Vgl. Langner (1999).

sengebieten.⁷⁰ Pro Region sind dies ca. vier Milliarden Pesos pro Jahr.

Durch die verschiedenen Fonds und Programme (insgesamt an die hundert), die von CORFO koordiniert und finanziert werden, wird eine Unternehmensförderung betrieben, die auch auf den Ausbau von zwischenbetrieblicher Kooperation sowie auf Innovationsförderung abzielt.⁷¹ Zwischenbetriebliche Kooperation wird u. a. durch das Instrument der kooperationsorientierten Förderprojekte (PROFO) gefördert. Mindestens fünf Unternehmen, die sich zusammenschließen, um etwa gemeinsame Zuliefer- oder Vertriebsstrukturen aufzubauen, erhalten im Rahmen dieses Programms bis zu drei Jahren Zuschüsse für die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen oder die Finanzierung eines Koordinators. Seit 1998 gibt es ein Programm zur Entwicklung von Zulieferernetzwerken großer Unternehmen: *Programa de Desarrollo de Proveedores* (PDP). Über den Fonds für technologische Innovation (*Fondo de Innovación Tecnológica*, FONTEC) fördert CORFO darüber hinaus die technologische Modernisierung in den Unternehmen. In Form von Krediten und Zuschüssen werden der Aufbau privater Forschungszentren oder die technologische Infrastruktur in einzelnen Unternehmen mitfinanziert. Ein weiterer Fonds, der CORFO untersteht, ist der Technische Unterstützungsfonds (*Fondo de Asistencia Técnica*, FAT). Er ermöglicht Klein- und Mittelunternehmen, Beratungsleistungen in Anspruch zu nehmen und dadurch Informationsdefizite abzubauen. Es existieren auch sogenannte *FAT colectivos*, an welchen Gruppen von mindestens drei Unternehmen teilnehmen können. Schließlich besteht mit PREMEX (*Programa de Mejoramiento de la gestión de empresas medianas*) ein Programm, das die Planung und Durchführung von Qualitätsverbesserungen und Produktivitätssteigerungen im mittelständischen Management fördert.

***Servicio de Cooperación Técnica* (SERCOTEC)**

Der Dienst für technische Zusammenarbeit (SERCOTEC) ist ein weiterer wichtiger *Servicio*, der insbesondere für die Förderung von Kleinst- und Kleinunternehmen (KKU) zuständig ist.⁷² Er bietet Beratungsleistungen und finanzielle Beihilfen für Investitionen an und fördert den Informationsaustausch und die Netzwerkbildung, z.B. durch die Organisation von Seminaren. Die konkrete Durchführung liegt heute größtenteils bei den 13 privaten Unterorganisationen, die für verschiedene Sektoren bzw. Regionen zuständig sind. Daneben ist SERCOTEC selbst als Durchführungsorganisation für Förderinstrumente von CORFO tätig.

SERCOTEC hat seit Mitte der 90er Jahre umfangreiche Reformen durchgeführt. Dieser Prozeß ist im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt worden. Neben Reformen der internen Verwaltungsabläufe unter Einführung moderner EDV- und Planungsmethoden und der Enthierarchisierung wurden die Organisationsstrukturen regionalisiert und dezentralisiert: Seit 1997 gibt es in allen 13 Regionen eine Regionaldirektion, sowie insgesamt 8 Provinzbüros. Darüber hinaus werden Entscheidungen über die Mittelvergabe stärker auf die regionale Ebene verlagert, z.B. durch den Aufbau von Regionalkomitees wie das Komitee regionaler Mittelzuweisungen für Kleinstunternehmensförderung (*Comité de Asignación Regional de Recursos para la Microempresa*, CAR), in denen Vertreter der wichtigsten *Servicios* im Bereich der Kleinstunternehmensförderung (SERCOTEC, FOSIS, INDAP u.a.) sitzen und die Mittelvergabe in der jeweiligen Region abstimmen. Diese Komitees stellen inzwischen auf regionaler Ebene eine wichtige Koordinationsinstitution für die Mittelvergabe der Förderinstitutionen dar, allerdings ist der Gründer SERCOTEC der einzige *Servicio*, der seine Mittel tatsächlich ausschließlich in Abstimmung über das CAR vergibt (vgl. Kapitel 4.3).

***Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (FOSIS)**

70 Die vierte Linie ist die Finanzierungshilfe für KMU.

71 Eine gute Zusammenstellung der Förderinstrumente für KKMU, einschließlich jener von CORFO, bietet SERCOTEC (1999b).

72 Vgl. SERCOTEC (1999a); (1999b).

Neben CORFO und SERCOTEC besteht mit dem Solidaritäts- und Sozialinvestitionsfonds FOSIS ein weiterer *Servicio* mit Aktivitäten im Bereich Unternehmensförderung. Er wurde 1990 unter der Regierung Aylwin eingerichtet und ist dem Planungsministerium unterstellt.

Vorrangiger Aufgabenbereich von FOSIS war zunächst die Armutsminderung und Sozialpolitik durch Förderung von Kleinstunternehmen, wobei die Mittel des Fonds über Durchführungsorganisationen (darunter NROs und private Unternehmen) vergeben werden. Nach Reformen in den letzten Jahren, die mit Unterstützung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt wurden, verfolgt FOSIS zunehmend einen integrierten Ansatz, der sich an dem von der Friedrich-Ebert-Stiftung und dem chilenischen Kommunalverband (*Asociación Chilena de Municipalidades*, AChM) entwickelten Konzept des *Desarrollo Económico Local* orientiert.⁷³ Die Maßnahmen werden in drei Schwerpunkten angesiedelt: (1) Programme zur Förderung sozial benachteiligter Gruppen, (2) Stärkung der Basisorganisationen und (3) Wirtschaftsförderung, insbesondere von Kleinstunternehmen. Dieser letzte Programmbereich richtet sich an Unternehmen mit höchstens sieben Mitarbeitern. Förderangebote beinhalten den erleichterten Zugang zu Krediten sowie kaufmännische und technische Ausbildung und Beratung.

Auch FOSIS ist seit 1994 nicht mehr ausschließlich nach Sektorprogrammen organisiert, sondern über 13 Regionaldirektionen. Seit Januar 2000 werden alle Fördermittel regional vergeben. Dazu wurden Arbeitsgruppen innerhalb der Kommunen eingerichtet, die zukünftig die Investitionen auf kommunaler Ebene steuern sollen. FOSIS ist die Organisation in Chile, die am weitesten mit der Dezentralisierung und der institutionellen Verankerung einer standortpolitischen Orientierung vorangeschritten ist. Der Fonds vergibt seine Mittel in Abstimmung mit den Kommunen und dem Regionalrat (vgl. Kasten 1).

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)

Der Nationale Ausbildungs- und Beschäftigungsdienst (SENCE) ist an das Arbeitsministerium angegliedert. Es organisiert Aus- und Fortbildungsprogramme für Kleinunternehmer sowie für Angestellte in Betrieben, untergliedert nach verschiedenen Programmen für spezifische Sektoren oder Zielgruppen. Auch SENCE besitzt Regionaldirektionen, die maßgeblich den Bedarf für einzelne Förderungsprogramme definieren und mit dem Zentralbüro abstimmen.⁷⁴ Aber über die Mittelvergabe sowie über die Gestaltung der Programme und Kriterien wird noch ausschließlich in Santiago entschieden.

ProChile

Eine Institution der direkten Wirtschaftsförderung ist die dem Außenministerium unterstellte Exportförderagentur *ProChile*. Sie wurde 1974 mit dem Ziel gegründet, die Intensivierung und Diversifizierung der Exporte durch die Förderung nichttraditioneller Exportgüter voranzutreiben. Seit Mitte der 80er Jahre stützt sich die Förderpolitik von *ProChile* hauptsächlich auf die dynamischen und ressourcenbasierten Sektoren der Obst-, Holz-, Fisch- und Weinwirtschaft. Die Aufgaben der Agentur liegen zum einen im Aufbau eines Informations- und Kommunikationsnetzes für die chilenischen Exportunternehmen. Konkrete Maßnahmen sind hierbei die gemeinsame Erstellung von Marktanalysen oder Handelsstrategien, die Organisation von Messen und Seminaren, um den Austausch untereinander und mit ausländischen Importeuren zu fördern, sowie die Beratung beim Aufbau gemeinsamer Vertriebsbüros und Distributionszentren. Darüber hinaus unterhält *ProChile* ein Netz von fast 100 Auslandsbüros, deren Aufgabe es ist, auf den Absatzmärkten präsent zu sein, um die Nachfrage nach chilenischen Produkten zu fördern und Werbekampagnen zu organisieren.⁷⁵

73 Vgl. Haldenwang (1999b).

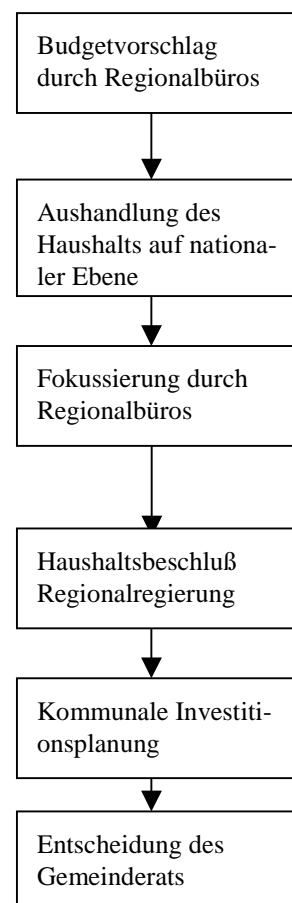
74 Vgl. SENCE (2000).

75 Vgl. Langner (1999).

Kasten 1: Die Fokussierung der Fördermittel von FOSIS (IRAL)

Seit diesem Jahr (2000) verwendet FOSIS eine neue Vergabetechnik, durch die die FOSIS-Regionalbüros mehr Gestaltungsmöglichkeiten und die Kommunen zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten erhalten haben.

1. Die Regionalbüros von FOSIS reichen in Santiago einen Budgetvorschlag ein, der auf einer Bestandsaufnahme der aktuellen Situation, Erfahrungen aus der bisherigen Arbeit und Vorschlägen interner Arbeitsgruppen beruht.
2. Nach der Aushandlung des Haushalts zwischen FOSIS, dem Finanzministerium und dem Kongreß entstehen auf drei Jahre angelegte Globalbudgets für die Regionen, die Mittel für vier Arbeitsbereiche vorsehen.
3. Innerhalb dieser vier Bereiche kann das Regionalbüro über die Mittel entscheiden. In begrenztem Umfang besteht auch die Möglichkeit, Mittel zwischen den Arbeitsbereichen zu verschieben. Auf regionaler Ebene trifft das FOSIS-Büro dann eine Vorauswahl der Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer Bedürftigkeit und Managementkompetenz.
4. Die Regionalregierung faßt innerhalb von 30 Tagen einen Haushaltsbeschluß, wobei aber weder die Anzahl der Kommunen noch der Gesamtbetrag verändert werden können.
5. Anschließend erfolgt der Planungsprozeß auf kommunaler Ebene (Plan de Inversión Comunal).
6. Nach einer technischen *ex ante*-Evaluierung der geplanten Investitionsprojekte entscheidet der Gemeinderat über die durchzuführenden Projekte.



Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP)

Ein weiterer wichtiger Akteur im Bereich der ländlichen Entwicklung ist das Institut für landwirtschaftliche Entwicklung (INDAP). Das Institut fördert Kleinbauern vor allem durch die Finanzierung von Kleinprojekten, insbesondere Projekte von Kooperativen oder ähnlichen Zusammenschlüssen. Darüber hinaus bietet es Beratung und Fortbildung (über Consultings) an und finanziert Machbarkeitsstudien für Infrastruktur und Bewässerungsprojekte. INDAP ist in 13 Regionaldirektionen und 103 „Gebietsbüros“ organisiert. Im Sinne einer regionalen und längerfristigen Perspektive wurden 1998 regio-

nale Jahrespläne eingeführt, welche die schon länger existierenden Gebietspläne zusammenfassen und eine wichtige Vorstufe im Prozeß der nationalen Haushaltsplanung darstellen. In den letzten Jahren wurden zudem weitere Aufgaben und Kompetenzen auf die Regionalbüros verlagert, wie z.B. die Berechtigung, selbständig Verträge abzuschließen.

Fonds und Finanzierungsprogramme zur regionalen Wirtschaftsentwicklung

Es gibt neben den genannten Institutionen eine Reihe von Fonds und Finanzierungsprogrammen, die die Regional- und Kommunalentwicklung fördern sollen. Sie werden in den folgenden beiden Abschnitten (2.3.2 und 2.3.3) eingehender beschrieben.

Die wichtigsten Finanzierungsinstrumente sind die folgenden:

- Der **Nationale Fonds für Regionalentwicklung (FNDR)** finanziert die Investitionshaushalte der Regionalregierungen mit der Zielsetzung, eine „*regional harmonische und ausgeglichene Entwicklung*“ zu fördern.⁷⁶ Er wird vom Subsekretariat für regionale und Verwaltungsentwicklung (SUBDERE) verwaltet. Die Regionalräte (*Consejos Regionales*) entscheiden über die Zuteilung an die Projekte der einzelnen Kommunen.
- Im Rahmen von Programmabkommen (*Convenios de Programación*) werden Verträge zwischen einer oder mehreren Regionalregierungen einerseits und einem oder mehreren Ministerien andererseits geschlossen. Ziel ist die gemeinsame Finanzierung von Projekten im Rahmen mehrjähriger Programme.
- Über den Kommunalen Gemeinschaftsfonds (*Fondo Común Municipal*, FCM) findet ein Finanzausgleich zwischen den einzelnen Kommunen statt.

Nicht-staatliche Akteure

Neben den dargestellten staatlichen Institutionen spielen einige nicht-staatliche Akteure eine wichtige Rolle für die Standortpolitik. Insbesondere sind hier die sektoralen Unternehmerverbände zu nennen. Seit der Reorganisation von CORFO 1993 werden in vielen Regionen Unternehmerverbände mit der Durchführung von Förderprogrammen betraut, insbesondere, wenn es um Beratungsleistungen geht. Häufig beauftragen die Verbände ihrerseits private Consultings mit der Durchführung einer technischen oder finanziellen Beratung. Ein Beispiel hierfür ist der Verband der Exporteure verarbeiteter Produkte (*Asociación de Exportadores de Productos Manufacturados*, ASEXMA). Daneben gibt es verschiedene Verbände der KKMU, wie z.B. die *Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana, Pequeña, Microindustria, Servicios y Artesanado de Chile* – CONUPIA. In einigen Regi-

onen treten auch die Industrie- und Handelskammern als Durchführungs- bzw. Beratungsorganisationen auf.

Ein weiterer wichtiger Akteur ist der Chilenische Kommunalverband (ACHM). Er versteht sich als Sprachrohr der Kommunen und tritt für eine weitere Dezentralisierung und Stärkung der Kompetenzen der kommunalen Ebene ein. Zudem stellt er Informationen über Fördermöglichkeiten, Gesetzesänderungen etc. für die Kommunen bereit.

3.3.2 Die Ebene der Regionen und Provinzen

Ziel dieses Abschnitts ist es, die standortpolitischen Institutionen auf der Ebene der Regionen und Provinzen zu beschreiben. Dazu wird zunächst die politische und administrative Struktur der Regionalregierungen dargestellt. Es folgt eine Beschreibung der standortpolitischen Aufgaben, Kompetenzen und Finanzierung der Regionalregierungen. Schließlich wird die Rolle der Provinzen skizziert.

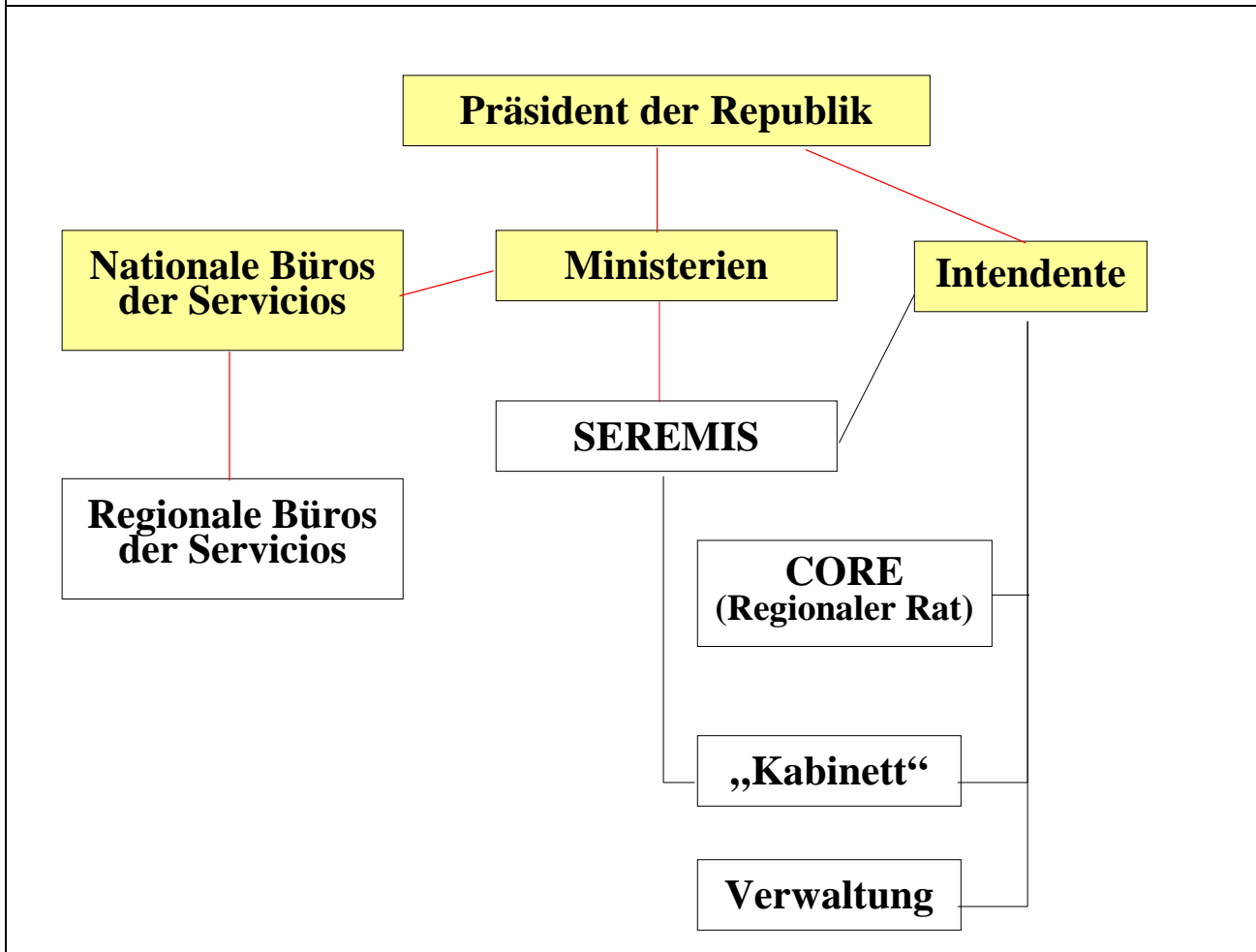
Politische und administrative Struktur der Regionen

In Chile gibt es dreizehn Regionen. Die Regionalverfassung (*Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional*, No. 19.175) trat im Januar 1993 in Kraft. Sie bestimmt die politische und administrative Struktur in den Regionen. Ihre Umsetzung zog sich jedoch über mehrere Jahre hin, so daß die gegenwärtige institutionelle Struktur tatsächlich erst seit 1996 arbeitsfähig ist. Im Zentrum dieser Struktur steht die **Regionalregierung** (*Gobierno Regional* - GORE). Sie besteht aus dem Intendenten, dem Regionalrat (*Consejo Regional* - CORE) und dem Regionalkabinett (*Gabinete Regional*).

76 Übersetzung <http://www.subdere.cl>, 25.11.1999.

- Der Intendent hat eine Doppelfunktion inne: Auf der einen Seite wird er vom Präsidenten ernannt und ist sein Repräsentant in der Region, auf der anderen Seite ist er die Exekutive der Regionalregierung und auch der Vorsitzende des Regionalrates. Dem Intendenten steht
 - Provinzversammlungen der Gemeinderäte (*Concejales Municipales*) gewählt.
- Das Regionalkabinett wird ebenfalls vom Intendenten koordiniert und setzt sich aus den Regionalvertretern der Ministerien (SEREMI) zusammen. Die SEREMIs werden auf Vor-

Abbildung 5: Institutioneller Rahmen der Regionalregierung



ein Verwaltungsapparat zur Seite, der in zwei Hauptabteilungen untergliedert ist: (1) Verwaltung und Finanzen (*Administración y Finanzas*) sowie (2) Analyse und Kontrolle (*Análisis y Control de Gestión*).

- Der Regionalrat hat die Aufgabe, Prioritäten für die regionale Standortpolitik zu setzen, vor allem im Bereich wirtschaftliche und soziale Infrastruktur. Auf die Projektdurchführung selbst hat er keinen Einfluß. Die Mitglieder des Regionalrats (*Consejeros Regionales*) werden von

schlag des Intendenten (Dreierliste) vom zuständigen Ministerium ernannt.

Standortpolitische Aufgaben, Kompetenzen und Haushalte der Regionalregierungen

Die Aufgaben der Regionalregierung sind weitreichend und betreffen im weitesten Sinne die Erarbeitung und Umsetzung von Politiken zur Entwicklung der Region. Man kann die Aufgaben in vier Berei-

che einteilen: allgemeine Aufgaben, Raumordnung, Wirtschaftsentwicklung und soziale und kulturelle Entwicklung. Unter **allgemeine Aufgaben** fallen die Ausarbeitung eines regionalen Entwicklungsplans, die Vergabe der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel und der Erlass von Regeln im Rahmen der Aufgaben der Regionalregierung. Unter **Raumordnung** fallen Aufgaben wie die Siedlungs- und Verkehrsplanung, der Umweltschutz und die Förderung von ländlichen und isolierten Gebieten. Unter **Wirtschaftsentwicklung** fallen die Mitwirkung am nationalen Konzept der Wirtschaftsentwicklung sowie dessen Umsetzung in der Region, die Förderung von Forschung und Entwicklung und des Tourismus. Unter **soziale und kulturelle Entwicklung** fallen die Armutsbekämpfung, die Verteilung finanzieller Mittel unter den Kommunen für deren eigene Sozialprogramme und die Kunst- und Kulturförderung.

Die **Kompetenzen** für diese Aufgaben liegen allerdings nicht nur bei der Regionalregierung. Die Aufgaben werden gemeinsam mit anderen politischen Akteuren (*Servicios*, Sektorministerien) auf zentralstaatlicher und regionaler Ebene realisiert. Kritisiert wird der Mangel an klaren Verantwortlichkeiten, was zu ineffizientem Verwaltungshandeln führt.⁷⁷ Eine Koordination der Akteure regionaler Standortpolitik ist deshalb wichtig, vor allem solange die Verantwortlichkeiten nicht klarer aufgeteilt sind.

Die **Haushalte** der Regionalregierungen speisen sich aus Transferleistungen. Die Regionen selbst verfügen nur über äußerst geringe eigene Einkünfte.⁷⁸ Ihr Gesamtbudget wird *Presupuesto de Decisión Regional* (PDR) genannt und betrug 1996 2,7 Prozent des gesamten Staatshaushalts in Chile.

Im PDR befindet sich als maßgebender Teil der Investitionshaushalt regionaler Zuweisung (*Inversión de Decisión Regional*, IDR). Dieses Budget untersteht allerdings nicht der alleinigen Entschei-

dungsverantwortung der Regionalregierungen, sondern zum Teil auch anderer staatlicher Stellen (Sektorministerien, *Servicios*). Zu den gesamten öffentlichen Investitionen zählen auch die Investitionen, die vom Zentralstaat sektoral, ohne Beteiligung der Regionalregierungen getätigt werden (*Inversión de Decisión Sectorial*, IDS).

Die Investitionsmittel werden vom Zentralstaat über die folgenden vier Modi vergeben: Nationaler Fonds für Regionalentwicklung (FNDR), mehrjährige Programmabkommen (*Convenios de Programación*), Sektorale Investition regionaler Zuweisung (*Inversión Sectorial de Asignación Regional*, ISAR) und Regionale Investition lokaler Zuweisung (*Inversión Regional de Asignación Local*, IRAL).

Der **FNDR** ist das wichtigste Finanzierungsinstrument der Regionen. Er ist SUBDERE zugeordnet und wurde schon 1975 geschaffen. Der FNDR ist ein Programm öffentlicher Investitionen in soziale und wirtschaftliche Infrastruktur, das zur gleichgewichtigen Regionalentwicklung beitragen soll. 5 Prozent davon sind immer für Notprogramme vorgesehen und weitere 5 Prozent werden als Prämien an jene Regionen verteilt, die effizient mit den Mitteln umgehen. Der Großteil aber, 90 Prozent, wird den Regionen gemäß sozioökonomischer und territorialer Indikatoren zugewiesen (z.B. Bevölkerungszahl, Armutsquote, Säuglingssterblichkeit).⁷⁹ Über die Zuweisung der Mittel aus dem FNDR an die Projekte innerhalb einer Region entscheidet der Regionalrat. Wichtige Investitionsbereiche waren 1998 Bildung und Kultur (37,7 Prozent), städtische und ländliche Verkehrsnetze (23,2 Prozent), ländliche Stromversorgung (8,8 Prozent), Gesundheit (7,8 Prozent), Wasser und Abwasser (4,5 Prozent).⁸⁰

Die **Convenios de Programación** wurden 1996 geschaffen und sind heute die zweitwichtigste Finanzierungsquelle für die Regionen. Es handelt sich um formelle Abkommen zwischen den Regionalregierungen und den zentralen Ministerien über die Finanzierung von mehrjährigen Programmen. 1998

77 Vgl. Valenzuela Barros (1997), S. 16.

78 Diese erstrecken sich auf Gebühren und Abgaben für Leistungen und Konzessionen und aus Spenden. 1996 betrug ihr Anteil am regionalen Gesamthaushalt 1,26 Prozent. Vgl. Valenzuela Barros (1997), S. 19.

79 Valenzuela Barros (1997), S. 18.

80 Vgl. im Internet: <http://www.subdere.cl/paginas/programa/fndr.html>, 18. Dezember 1999.

steuerten die Regionalregierungen aus Mitteln des FNDR ungefähr die Hälfte dessen bei, was die zentralen Ministerien im Rahmen der Abkommen zur Verfügung stellten.⁸¹ An den *Convenios de Programación* wird kritisiert, daß sie zunehmend die Investitionsmittel der Regionalregierungen binden.

Die **Vergabemodalität ISAR** wurde 1992 geschaffen, um soziale und wirtschaftliche Infrastruktur auch armen Bevölkerungsgruppen zur Verfügung zu stellen. Wie bei den *Convenios de Programación* findet die Durchführung von ISAR-finanzierten Projekten zusammen mit den zuständigen zentralstaatlichen Ministerien statt, nachdem der Regionalrat die Prioritäten bestimmt hat.⁸² Der Zuweisungsmechanismus auf Projekte über diese Finanzierungsquelle ist relativ inflexibel und erlaubt wenig Anpassung an regionale Unterschiede. Das zuständige Ministerium entscheidet, ob für ein Projekt die Zustimmung der Regionalregierung erforderlich ist. Modifikationen am Projekt können aber von den Regionalregierungen nicht vorgenommen werden. Die Mittelflüsse sind instabil, da sie wie bei den *Convenios de Programación* jährlich von neuem von den Entscheidungen der Zentralregierung abhängen. Viele Projekte haben rein lokale Auswirkungen, trotzdem sind sie nicht von lokaler Ebene verwaltet, sondern von höheren Ebenen.

In Reaktion auf die Kritik am ISAR-Verfahren wurde 1996 **IRAL** als neue Vergabemodalität eingeführt (zur Zeit greifen nur FOSIS und SUBDERE darauf zurück): Die Regionen können hierüber flexiblere, auf ihre individuellen Probleme abgestimmte Armutsbekämpfungsprogramme finanzieren. Die Mittel für die Sektorprogramme sind für jede Region festgelegt und werden im Gegensatz zu ISAR nicht jedes Jahr neu beschlossen. Die Regionen weisen die Mittel nur den Sektoren und Kommunen zu, während die Kommunen selbst die Projekte vorschlagen. FOSIS und die Regionalregierung entscheiden in Zusammenarbeit mit SUBDERE,

welche Projekte förderungswürdig sind, und nicht mehr die Ministerien. Durch dieses Wettbewerbsverfahren unter den Kommunen sollen *ownership* und Effizienz gesichert werden. Es gibt aber auch hier Kritikpunkte: Oft werden nicht die Projekte ausgewählt, die den wirklich Ärmsten zugute kommen, da gerade ihnen, bzw. den ärmsten Kommunen, die Kapazitäten fehlen, Projektvorschläge in der erforderlichen Qualität einzureichen.⁸³

Die Rolle der Provinzverwaltungen

Die Regionen sind ihrerseits in Provinzen unterteilt. Insgesamt gibt es 51 Provinzen in Chile. Ihnen steht als politischer Administrator ein Gouverneur vor, der direkt vom Präsidenten eingesetzt wird. Der Gouverneur sitzt dem Wirtschafts- und Sozialrat der Provinz (*Consejo Económico y Social Provincial*, CESPRO) vor. Der Rat setzt sich aus maximal 30 Mitgliedern zusammen, darunter Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgebern, der Armee, den Universitäten und aus Kultur und Stiftungswesen.

Laut Regionalverfassung haben Gouverneur und Provinzrat vor allem beratende, vorschlagende und Kontrollfunktionen im Bereich der regionalen Standortpolitik. Entscheidungsgewalt besitzen sie nicht. Bestehende Projekte und Programme sollen überwacht und koordiniert, neue sollen angeregt werden. Regionale Entwicklungsstrategien sollen auf ihre Relevanz für die Provinz hin geprüft werden, der private Sektor soll einbezogen werden und der Provinzrat soll den Gouverneur in seiner Verwaltungsfunktion unterstützen und kontrollieren.

Nicht-staatliche Institutionen in den Regionen

Nicht-staatliche Institutionen mit standortpolitischer Relevanz sind auch auf regionaler Ebene vor allem die Unternehmerverbände, aber auch andere privatrechtliche Zusammenschlüsse mit standortpolitischer Ausrichtung. Zum Teil erklärt sich ihre Wichtigkeit aus der Zusammenarbeit mit CORFO in der

81 Vgl. im Internet: <http://www.subdere.cl/paginas/programas/copro.html>, 18. Dezember 1999; Valenzuela Barros (1997), S. 19.

82 Angell (1999).

83 Angell (1999).

Rolle von Durchführungsorganisationen. Zu nennen sind mit Blick auf die besuchten Regionen Bío-Bío und Tarapacá vor allem ASEXMA Bío-Bío (*Asociación de Exportadores de Productos Manufacturados de la Región del Bío-Bío*), in der sich Exportunternehmen der Region zusammengeschlossen haben, CORDES Bío-Bío (*Corporación de Desarrollo de la Región del Bío-Bío*), eine gemeinnützige Körperschaft zur Förderung der Entwicklung in der Region, ASIPEB Bío-Bío (*Asociación de Industriales Pesqueros de la Región del Bío-Bío*), ein Verband von Unternehmern im Fischerei-Sektor, CORPARAUCO (*Corporación de Adelanto y Desarrollo de Arauco*), der sich um die Entwicklung der Provinz Arauco in Bío-Bío kümmert, und CORDENOR (*Corporación del Norte para el Desarrollo e Integración*), zur Entwicklung und Integration des chilenischen Nordens.

3.3.3 Die Ebene der Kommunen

Wichtige standortpolitische Entscheidungsträger auf der lokalen Ebene sind die Kommunalregierungen, die seit 1992 durch die Direktwahl der Bürgermeister an Gewicht gewonnen haben. Trotz der dadurch bedingten Zunahme der Handlungsspielräume auf lokaler Ebene haben die lokalen Regierungen, insbesondere aufgrund rigider und komplizierter Finanzierungsmöglichkeiten, geringe Möglichkeiten, eine eigenständige lokale Standortpolitik zu betreiben. Ziel dieses Abschnitts ist, die standortpolitischen Institutionen auf lokaler Ebene zu beschreiben. Dafür wird zunächst auf Aufbau und Kompetenzen der Kommunalregierungen und dann auf die Finanzierungsmöglichkeiten lokaler Maßnahmen eingegangen.

Aufbau und Kompetenzen der Kommunalregierungen

Die **Bürgermeister** (*Alcaldes*) der 342 Kommunen in Chile werden seit 1992 direkt gewählt. Erhält kein Kandidat die absolute Mehrheit (was häufig geschieht), bestimmt der Gemeinderat (*Consejo Municipal*) den Gewinner. Je nach Größe der Kommune besteht der Gemeinderat aus sechs bis zehn direkt gewählten Räten (*Consejales*). 1999

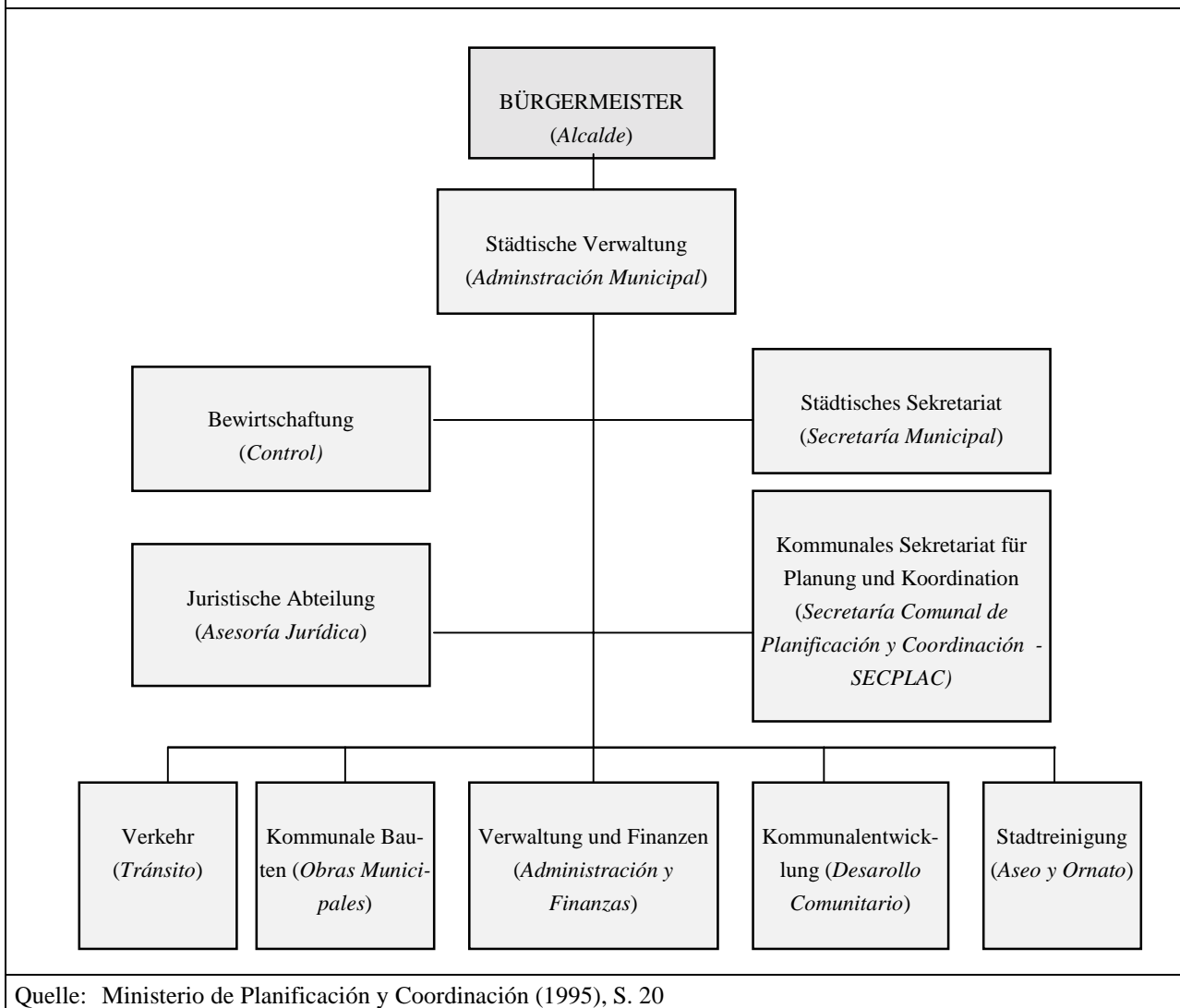
wurde die Kommunalverfassung (*Ley Orgánica Constitucional de Municipios, No. 18695*) geändert, aber die fiskalischen und standortpolitischen Kompetenzen der Kommunen wurden kaum erweitert.⁸⁴ Organisatorisch sind die Stadtverwaltungen wie folgt aufgebaut:

Während Kommunen mit über 100.000 Einwohnern die in Abbildung 6 gezeigte Verwaltungsstruktur haben sollen, sind kleinere Kommunen nur verpflichtet, die Funktionen des Bürgermeisters und des Städtischen Sekretärs (*Secretario Municipal*) zu besetzen. Standortpolitische Entscheidungen werden auf kommunaler Ebene vor allem durch den Bürgermeister und den Kommunalen Sekretär für Planung und Koordination (*Secretario Comunal de Planificación y Coordinación, SECPLAC*) getroffen. Durchgeführt werden die Maßnahmen von den Abteilungen für Kommunalentwicklung (*Desarrollo Comunitario*) und für kommunale Bauten (*Obras Municipales*).

Die Kommunen erfüllen **Aufgaben** in den Bereichen Schulbildung und medizinische Versorgung, für die sie jeweils eigene, aus zentralstaatlichen Transfers gespeiste Haushalte haben. Sie sind daneben für einzelne Dienstleistungen (Verkehr, Straßenreinigung etc.) in der Gemeinde verantwortlich. Mit der Gesetzesänderung von 1999 wurde den Kommunen zudem die Aufgabe der Beförderung der lokalen Entwicklung zugewiesen. Hierfür erstellen sie lokale Entwicklungs- und Raumordnungspläne.⁸⁵

84 Vgl. Haldenwang (1999b), S. 10.

85 Vgl. hierzu SUBDERE (1999d).

Abbildung 6: Aufbau der Kommunalverwaltung

Entscheidend für die kommunale Standortpolitik sind die kommunalen **Raumordnungspläne** (*Planes Reguladores Comunes*), die von allen Gemeinden mit über 70.000 Einwohnern erarbeitet werden müssen. Auch für kleinere Kommunen sind seit einiger Zeit Raumordnungspläne vorgesehen. Sie können aber oft nicht erstellt werden, da es den Kommunen an Planungskompetenz bzw. an den finanziellen Mitteln zur Beauftragung eines Beratungsunternehmens fehlt. Für die Raumordnung sind neben den Abteilungen für öffentliche Bauten der Regionalrat (CORE), das Ministerium für Wohnungswesen und Stadtentwicklung und in Teilbereichen auch das Verteidigungs-

ministerium und andere Ministerien verantwortlich.⁸⁶

Finanzierung lokaler Maßnahmen

Die Kommunen verfügen über geringe eigene Einnahmequellen. Zu nennen sind die Lizenzen für Gewerbebetriebe (*Patentes*), die Grundsteuer (*Impuesto Territorial*), die Fahrerlaubnisse (*Permisos de Circulación*), die Abgaben für die Stadtreinigung und Müllentsorgung, Gebühren für

⁸⁶ Das Problem der Raumordnung wird unter 4.3.1 eingehender dargestellt.

Baugenehmigungen (*Derechos de Construcción*), sowie Arbeitserlaubnisse und weitere kommunale Dienstleistungen. Die ersten drei sind dabei mit Abstand die wichtigsten.

Von diesen Einnahmen werden 45 bis 60 Prozent an den kommunalen Ausgleichsfonds (FCM) gezahlt. Dieser wird dann an die Kommunen nach einem Schlüssel aufgeteilt, der die Bevölkerungszahl und die Höhe der kommunalen Einnahmen berücksichtigt.⁸⁷ 70 Prozent der Kommunen erhalten so mehr Geld aus dem FCM, als sie einzahlen und bei 30 Prozent stellt der FCM mehr als die Hälfte aller kommunaler Einnahmen dar.⁸⁸ Ein Großteil der kleineren Kommunen braucht die Gelder des FCM, um die laufenden Ausgaben zu decken. 1996 wurden 44,9 Prozent der kommunalen Haushalte durch Eigenmittel gedeckt (direkt und über den FCM), die restlichen 55,1 Prozent waren Mittel, die der Zentralstaat über unterschiedliche Fonds den einzelnen Kommunen zuteilte. Von den gesamten öffentlichen Einnahmen in Chile machten 1996 die kommunalen Einnahmen 7,6 Prozent aus.⁸⁹

Neben den eigenen Einnahmen und den Geldern des FCM, können die Kommunen noch auf Mittel folgender staatlicher Institutionen zurückgreifen:

- des Gesundheitsministeriums (*Ministerio de Salud*) für grundlegende Gesundheitsversorgung und des Bildungsministeriums (*Ministerio de Educación*) für Schulen (meist der größte Posten in den kommunalen Haushalten). Diese Zuweisungen reichen aber häufig nicht aus, die vorgesehenen Ausgaben zu decken;
- zweier Programme der SUBDERE für städtebauliche Maßnahmen, dem Programm zur Stadtviertelerneuerung (*Programa de Mejoramiento de Barrios*, PMB) und dem Programm zur Stadterneuerung (*Programa de Mejoramiento Urbano*, PMU);
- des FNDR, für den Projekte vorgeschlagen werden können;

- des Solidaritäts- und Sozialinvestitionsfonds (FOSIS). Hier können die Mittel insbesondere in der Vergabemodalität IRAL beantragt werden;
- der Sport- und Freizeitbehörde (*Dirección General de Deportes y Recreación*, DIGEDER), die dem Verteidigungsministerium untersteht.

Daneben existiert eine Reihe von Programmen und auf Wettbewerbsbasis vergebener Fonds, die die Kommunen beantragen können.⁹⁰

Die Mittel der unterschiedlichen Fonds und Ministerien sind bestimmten Investitionsvorhaben zugeordnet, wodurch die lokalen Handlungsspielräume beschränkt werden. Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcenverantwortung (AKV-Prinzip) liegen auf unterschiedlichen Ebenen. So sollen die Mittel des FNDR für den Ausbau der Infrastruktur in den ärmeren Regionen genutzt werden, die Mittel des FOSIS dienen der Armutsbekämpfung, der Förderung von Kleinunternehmen sowie zunehmend standortpolitischen Maßnahmen.⁹¹ Bei der Vergabemodalität IRAL schlagen die Kommunen der Regionalregierung (GORE) im Wettbewerb Projekte vor. Die Regionalregierung wählt dann die durchzuführenden Projekte aus. Die kommunalen Ausgaben werden somit von der Regionalregierung und den für die Mittel verantwortlichen Ministerien kontrolliert.

4 Regionale und lokale Standortpolitik in Chile

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung in den beiden Regionen Tarapacá (I. Region) und Bío-Bío (VIII. Region)

vorgelegt. Die erkenntnisleitende Fragestellung bezog sich dabei auf den gegenwärtigen Stand, die

87 Vgl. SUBDERE (1993), S. 58 f.

88 Vgl. Angell (1999).

89 Vgl. Angell (1999).

90 Einen Überblick über diese Fonds bieten Martelli / Vera (2000).

91 Vgl. Haldenwang (1999b), S. 10.

Abbildung 7: Interviewpartner/innen nach Funktionen	
<i>Vertreter des öffentlichen Sektors insgesamt</i>	55
Vertreter von Ministerien	5
Vertreter von <i>Servicios</i>	20
Vertreter von Regionalregierungen (Regionalverwaltung oder Regionalrat)	7
Vertreter von Provinzverwaltungen	4
Vertreter von Kommunalverwaltungen	9
<i>Vertreter des nichtstaatlichen Sektors insgesamt</i>	57
Vertreter von Unternehmerverbänden	20
Vertreter von Unternehmen und Banken	22
Vertreter der Zivilgesellschaft	6
Vertreter der Wissenschaft	9
<i>Vertreter der deutschen EZ bzw. des diplomatischen Dienstes</i>	6
Insgesamt	118

aktuellen Transformationsprozesse und den zukünftigen Reformbedarf der Standortpolitik in Chile. Dem Konzept des Qualitätswettbewerbs folgend standen drei Aspekte der institutionellen Entwicklung im Mittelpunkt: (1) Dezentralisierung und Verwaltungsmodernisierung, (2) Planung, Koordination und Kooperation und (3) standortbezogene Wirtschaftsförderung.

Die Auswahl der beiden Regionen erfolgte nach der Maßgabe, ein möglichst breites Spektrum standortpolitischer Herausforderungen auf regionaler Ebene abdecken zu können. **Tarapacá**, die nördlichste Region Chiles, zählt vom Bevölkerungsanteil und von der Wirtschaftskraft zu den kleineren, gleichzeitig aber auch zu den wirtschaftlich dynamischsten Regionen des Landes, mit Schwerpunkten im Bergbau, Handel und Fischereisektor.⁹² **Bío-Bío**, fünfhundert Kilometer südlich von Santiago gelegen, liefert den zweitgrößten Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt, und verfügt über eine beachtliche weiterverarbeitende Industrie, hat jedoch ein Pro-Kopf-Einkommen, das weit unter dem Landesdurchschnitt liegt, und bleibt seit Jahren hinter den landesweiten Wachstumsraten zurück. Die im vorherigen Kapitel skizzierte institutionelle Ausgestaltung der chilenischen Standortpolitik ließ für beide Regionen eine weitgehend übereinstimmende institutionelle Ausgangslage bei allenfalls beginnender Ausdifferenzierung der Problemlösungsansätze erwarten. Vor

diesem Hintergrund wurde darauf verzichtet, die Untersuchung als Vergleich zweier Fallstudien anzulegen. Stattdessen werden die Erkenntnisse aus den beiden regionalen Untersuchungen herangezogen, um übergreifende Tendenzen beispielhaft zu belegen und Unterschiede dort herauszuarbeiten, wo die Rahmenbedingungen in den Regionen zu einer differenzierten Entwicklung geführt haben.

Es wurden im Februar / März 2000 insgesamt 118 semistrukturierte Interviews sowohl mit dem öffentlichen als auch mit dem nichtstaatlichen Sektor geführt: 19 Interviews in Santiago, 48 in Tarapacá und 51 in Bío-Bío. Abbildung 7 gibt Auskunft über die Funktion der Gesprächspartner. Eine detaillierte Liste der Interviewpartner findet sich im Anhang der Studie.

Das Kapitel ist in vier Abschnitte gegliedert: Zunächst werden die beiden Regionen vorgestellt (4.1). Anschließend werden die drei angesprochenen zentralen Reformdimensionen untersucht: Dezentralisierung und Verwaltungsreform (4.2), Planung, Koordination und Kooperation (4.3) sowie standortbezogene Wirtschaftsförderung (4.4).

4.1 Die Regionen Tarapacá und Bío-Bío

In diesem Unterkapitel werden der Entwicklungsstand, die wirtschaftlichen Potentiale sowie die politischen Rahmenbedingungen der Standortpolitik in den beiden ausgewählten Regionen skizziert.

92 Vgl. hierzu die Daten in Abbildung 3.

4.1.1 Die Region Tarapacá

Die Region Tarapacá ist eine wirtschaftlich verhältnismäßig starke und dynamische Region, obwohl sie für das Bruttoinlandsprodukt Chiles mit einem Anteil von 3,9 Prozent (1997) nur eine vergleichsweise geringe Rolle spielt. Das Pro-Kopf-Einkommen lag 1997 mit 6.259 US\$ erheblich über dem Landesdurchschnitt von 4.145 US\$. Das durchschnittliche BIP-Wachstum von 10,2 Prozent zwischen 1990 und 1997 übertraf die nationale Wachstumsrate von 7,6 Prozent deutlich.⁹³ Im regionalen Vergleich kann Tarapacá gute Exportergebnisse vorweisen. 1998 konnten Waren im Wert von 4.501 US\$ pro Erwerbstätigen exportiert werden, während im Landesdurchschnitt nur 3.088 US\$ erreicht wurden. Unter den Exportprodukten dominieren Kupferkathoden (44,5 Prozent), dann folgen Jod (14,3 Prozent), Fischmehl (11,3 Prozent) und Fahrzeuge (10,8 Prozent). Hauptimporteure von Produkten aus Tarapacá sind die Niederlande (16,4 Prozent), die USA (14,8 Prozent), Mexico (11,0 Prozent) und Japan (9,0 Prozent).⁹⁴

Die **Entwicklungspotentiale** der Region Tarapacá liegen in den Sektoren Handel und Transport, Bergbau, verarbeitende Industrie und Tourismus.

Die besondere Rolle von **Handel und Transport** (30,7 Prozent am BIP, 1996)⁹⁵ ist wesentlich durch die Freihandelszone *Zona Franca de Iquique* (ZOFRI) und ihre Erweiterung *Zona Franca de Extensión* bedingt. Zwischen 1985 und 1996 wuchs dieser Sektor um 207 Prozent. Durch den weiteren Ausbau der Transportinfrastruktur (Nord-Süd-Straßenverbindung *Panamericana*, Ausbau der Straßenverbindungen nach Bolivien und Argentinien, Erweiterung und Vertiefung des Hafens von Iquique und Ausbau des Flughafens von Arica) kann Tarapacá seine Stellung als Knotenpunkt des lateinamerikanischen Außenhandels zukünftig noch erheblich festigen.

Der **Bergbau** (15,2 Prozent am BIP, 1996) hat ein hohes Wachstumspotential durch einzelne große Investitionsprojekte im Kupferbereich. Sein Wachstum betrug zwischen 1985 und 1996 515 Prozent und bleibt auf Expansionskurs, vor allem durch die Kupfermine *Doña Inés de Collahuasi*. Daneben spielen im Bergbau auch Salz, Gold und Silber eine kleinere Rolle.

In der **verarbeitenden Industrie** (17,8 Prozent am BIP, 1996) sind Kupferverarbeitungen mit 34,4 Prozent, Fahrzeuge⁹⁶ mit 19,3 Prozent sowie Öle und Fette mit 17,2 Prozent die herausragenden Produkte. Hier betrug das Wachstum zwischen 1985 und 1996 lediglich 37 Prozent. Mögliche Ansatzpunkte für eine vertiefte Wertschöpfung liegen heute in erster Linie in der Förderung der metallverarbeitenden Industrie als Zulieferer des Bergbaus. In Hinblick auf die Beschäftigungsintensität spielen außerdem die Bekleidungsindustrie und die Fischverarbeitung eine größere Rolle. Letztere hat durch die Krise der letzten Jahre jedoch erheblich gelitten.

Für den **Tourismus** sprechen besonders die klimatischen Bedingungen sowie kulturhistorische (v.a. indianische) Sehenswürdigkeiten. Dieses Potential hat sich bislang nur begrenzt in konkrete

Kapazitäten umsetzen lassen.⁹⁷ Neben dem Strandumtourismus in Iquique und Arica lassen sich aber interessante Entwicklungen von Kleinunternehmern im Hochlandtourismus feststellen. Ihre Unterstützung durch staatliche Förderprogramme kann zu einer verstärkten Nutzung touristischer Einnahmequellen beitragen.

Die Region Tarapacá hat insbesondere mit zwei **Problemen** für eine nachhaltige Entwicklung zu kämpfen: Anfälligkeit für externe Krisenfaktoren

93 MINECON (1999a). Vgl. auch Abbildung 3.

94 MINECON (1999c), S. 12.

95 Sämtliche Daten in diesem Absatz aus: MINECON (1999c), S. 3.

96 Das Automobil-Abkommen ist im Auslaufen begriffen, so daß die Automobilindustrie (General Motors) ihre Vorteile einbüßen wird und sich in Hinblick auf Subventionen dem WTO-Abkommen von Marrakesch unterwerfen muß. Es ist daher möglich, daß sich General Motors ganz oder teilweise aus Tarapacá zurückzieht. Vgl. MINECON (1999c), S. 6.

97 Vgl. Lanzarotti / Vázquez (1997), Kapitel 4.2.

aufgrund der sektoralen Spezialisierung und ökonomische Disparitäten innerhalb der Region.

In Zusammenhang mit der landesweiten Rezession in den Jahren 1998 und 1999 ging auch in Tarapacá das BIP-Wachstum zurück. Dabei spielten **externe Krisenfaktoren** eine entscheidende Rolle: Die sinkenden Kupferpreise reduzierten den Wert des wichtigsten Exportproduktes der Region und die Asienkrise wirkte sich negativ auf den für Tarapacá zentralen Pazifikhandel aus. Darüber hinaus verursachte das klimatische Phänomen *El Niño* im Zusammenspiel mit der vorausgegangenen Überfischung einen starken Rückgang der Fischfangquoten.⁹⁸ Die Anfälligkeit gegenüber diesen Faktoren ist durch die nach wie vor hohe Abhängigkeit von einigen wenigen Rohstoffen, die geringe Wertschöpfungstiefe der überwiegend ressourcennahen Industrieprodukte und durch die instabile Binnenfrage bedingt. Zusätzlich begünstigt die Struktur des Arbeitsmarktes, insbesondere die zunehmende Spaltung in einen engen Kernarbeitsmarkt und ausgelagerte Tätigkeiten mit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen, die rasche Wirkung von Wachstumseinbrüchen auf die Beschäftigung. Mit der Rezession stieg die Arbeitslosigkeit von 5,6 Prozent 1998 auf 10,8 Prozent im zweiten Quartal 1999. In der Folge kam es zu sozialen Protesten, getragen insbesondere von den verhältnismäßig gut organisierten Arbeitern des Transportsektors und der Häfen. Im zweiten Quartal des Jahres 2000 konnte die Arbeitslosigkeit auf 8,7 Prozent gesenkt werden.

Innerhalb der Region bestehen zudem starke **ökonomische Disparitäten**, zum einen in territorialer, zum anderen in sektoraler Hinsicht. In **territorialer** Hinsicht fallen Struktur- und Entwicklungsunterschiede zwischen den beiden großen Wirtschaftsräumen Iquique und Arica/ Parinacota auf, die zudem kaum miteinander verflochten sind. Die Entwicklung Aricas (170.000 Einwohner) und Parinacotas (3.815 Einwohner) ist weniger stark von privaten Investitionen geprägt als die Entwicklung Iquiques (165.000 Einwohner), das der zentrale Wachstumspol der Region ist. In Arica wirken die

Planes Especiales para Zonas Extremas mit ihren hohen öffentlichen Investitionen und Zuschüssen stärker. Die unterschiedliche Entwicklung und das Zurückbleiben der Provinzen Arica und Parinacota geben der Forderung nach Bildung einer neuen Region Arica zusätzlich Aufschwung. In **sektoraler** Hinsicht ist seit Beginn der 90er Jahre eine zunehmende Spaltung der Wirtschaft in einen prosperierenden Exportsektor und einen durch billige Importe stark bedrängten lokalen Industriesektor zu beobachten. Dieser Prozeß fand auch im Anwachsen des informellen Sektors seinen Ausdruck.

Politische und institutionelle Rahmenbedingungen

Zunächst wird die historische Entwicklung der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen dargestellt. Dann werden aktuelle Ansätze für Standortpolitik diskutiert.

Historische Entwicklung: Da es sich bei Tarapacá um die nördlichste Region des Landes handelt, fiel ihr historisch eine Sonderbehandlung zu. Seit den 50er Jahren hatten die chilenischen Regierungen versucht, die Randregionen des Landes zu integrieren. Das bedeutete stärkere staatliche Unterstützung, sowohl durch Dienstleistungen als auch im Bereich der Infrastruktur, um angemessene Entwicklungsbedingungen zu schaffen und die Wüstenregion aus ihrer einseitigen Orientierung auf die Bahnverbindung nach La Paz und die Häfen zu befreien. Durch Zoll-, Abgaben- und Steuervergünstigungen sowie direkte Maßnahmen der Wirtschaftsförderung wurden die Anreize für Unternehmen, die Region als Standort zu wählen, verbessert. Zentraler Akteur war neben der staatlichen Gesellschaft für Wirtschaftsentwicklung CORFO die regionale Entwicklungsgesellschaft *Junta de Adelanto de Arica* (JAA), die bereits einige Elemente regionaler Standortpolitik vorwegnahm. Ihr Direktorium setzte sich aus Vertretern der Zentralregierung und der Sozialpartner zusammen. Die Finanzierung ihrer eigenständig geplanten Projekte im Bereich der Infrastruktur, der Produktion und des Sozialwesens erfolgte durch die von lokalen Unternehmen zu zahlenden Import- und Verkaufssteuern, aus Gewinnen des Spielkasinos

98 Vgl. Haldenwang (1999b), S. 21.

und der Trabrennbahn sowie aus eigenen Aktivitäten der JAA.

Im Rahmen der Umorientierung auf eine neoliberale Industrie- und Außenhandelspolitik Mitte der 70er Jahre zog sich der Staat aus der Wirtschaftsplanung weitgehend zurück. Die bestehenden sektoralen Wirtschaftsförderorganisationen verloren ihren Einfluß und wurden teilweise aufgelöst. Die Förderung der Region Tarapacá wurde jedoch aus geostrategischen Gründen aufrechterhalten. Mit der Absicht, marktkonforme Entwicklungsimpulse auszulösen und eine effiziente Allokation der lokalen Ressourcen zu erreichen, wurde 1975 ein umfangreiches Freihandelssystem eingerichtet: Dies umfaßt die Freihandelszone in Iquique sowie die erweiterte Freihandelszone und die freien Produktionszonen in Iquique und Arica. Die Verwaltung erfolgte durch die *Zona Franca de Iquique* (ZOFRI), die dem Finanzministerium unterstellt wurde. Die radikale Öffnung zum Weltmarkt führte Mitte der 70er Jahre jedoch zu einer Deindustrialisierung im Bereich der Automobil- und Elektroindustrie, die insbesondere Arica negativ betraf. Der folgende Aufschwung induzierte einen industriellen Strukturwandel, aus dem die exportorientierte Fisch- und Bekleidungsindustrie gestärkt hervorging.

Nach dem Regimewechsel wurde das wirtschaftspolitische Leitbild zugunsten eines sozial ausgewogenen Wirtschaftswachstums modifiziert und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Industrie zu einem wichtigen Ziel erklärt. Damit veränderte sich auch die Rolle der Institutionen der regionalen Standortpolitik in der Region Tarapacá.

Aktuelle Ansätze der Standortpolitik: In Tarapacá wird die Entwicklung in den beiden wichtigsten Wirtschaftsräumen Iquique und Arica hauptsächlich von speziellen Wirtschafts- und Förderregimen bestimmt, die auf nationaler Ebene ausgearbeitet wurden. Regionale und kommunale Initiativen für Wirtschaftsentwicklung blieben bisher ohne größere Bedeutung.

Die *Zona Franca de Iquique* (ZOFRI) wurde 1989 von einer öffentlichen Institution zu einer Aktiengesellschaft

umgewandelt.⁹⁹ Sie setzt jährlich um die vier Milliarden US\$ um und bietet heute mehr als 10.000 Arbeitsplätze.¹⁰⁰ Obwohl sie auch freie Produktionszonen umfaßt, liegt der Schwerpunkt zunehmend im Handelssektor. So waren von den 1997 angesiedelten 1813 Firmen 96 Prozent Handelsunternehmen und 4 Prozent Industrieunternehmen. Mittlerweile ist die ZOFRI zu einem wichtigen Zentrum des internationalen Handels in Südamerika avanciert. Die Importe erfolgen überwiegend aus Asien und den USA, die Exporte gehen bevorzugt in lateinamerikanische Länder. Die in der ZOFRI angesiedelten Unternehmen profitieren von

- Zoll-, Mehrwert- und Gewinnsteuerbefreiungen,
- Unterstützung in der Logistik durch niedrige Lagerkosten und Vermittlung von Transportdienstleistungen,
- Online-Informationsdiensten und einem Datenverarbeitungssystem,
- einem Verkaufszentrum und
- Möglichkeiten zu Geschäftskontakten mit den Nachbarländern.

Die Unternehmen können ausländische Waren ohne Kontrolle durch die Zentralbank importieren und re-exportieren. Finanzielle Anreize sollen die Investitionen in Gebäude, Maschinen und Ausrüstung fördern. Die ZOFRI verwaltet auch den Industriepark *Chacalluta* nördlich der Stadt Arica. Hier stehen ansiedlungswilligen Industrieunternehmen erschlossene Flächen zur Verfügung.

Die Region profitiert nicht nur durch die Schaffung von Arbeitsplätzen: 15 Prozent der Einnahmen der ZOFRI (ungefähr 4 Mio. US\$) gehen an die Kommune Iquique und die Regionalregierung. Außerdem gibt es ein Ausbildungsprogramm für Jugendliche.

99 Der Staat besitzt durch CORFO 51 Prozent des Aktienkapitals. Andere Anteilseigner sind beispielsweise inländische Versicherungskonzerne.

100 Vgl. <http://www.chile.cl/primera/contenido/negocios/incent/zofriq.htm>, 12.11.1999.

che in Zusammenarbeit mit der Universität Arturo Pratt in Iquique.

Das Wirtschaftsförderungsprogramm *Plan Especial Provincias de Arica y Parinacota* wurde als Reaktion auf die Gründung einer Freihandelszone in der peruanischen Grenzstadt Tacna ins Leben gerufen. Diese setzt den Standort **Arica / Parinacota** einem verstärkten Konkurrenzdruck aus. Ziel des *Plan Especial* ist es, private Investitionen anzuziehen. Zu den Instrumenten zählen Steuerkredite für Investitionen,¹⁰¹ unterstützende Dienstleistungen, wie Exportzentren zur Lagerung und Kommerzialisierung von Waren, und Deregulierungsmaßnahmen. Darüber hinaus sollen Verwaltungsprozesse vereinfacht werden, um eine schnellere Bearbeitung von Investitionsanträgen zu ermöglichen. Auch wird die Qualifizierung der Arbeitskräfte durch bedarfsorientierte Berufsausbildungsprogramme für Jugendliche verbessert.

Die zweite Version des *Plan Arica*, die im April 2000 verabschiedet wurde, verfolgt nach wie vor den doppelten Ansatz: Neben einer weiteren Erhöhung der allgemeinen Steuer- und Zollerleichterungen, die geostrategisch gerechtfertigt wird, zielt sie auf eine stärkere Förderung von Qualitätswettbewerb durch die Schaffung von spezifischen Standortvorteilen wie Industrieparks oder Im- und Exportzentren. Sektoral ist die Förderstrategie breit ausgelegt: Für Handel, Tourismus, verarbeitende Industrie, Landwirtschaft, Fischerei und Bergbau existieren Fördermöglichkeiten. Dabei geht es vornehmlich um die Vertiefung der Wertschöpfung und Diversifizierung der Produktpalette. Zu den Maßnahmen zählen der Ausbau der Infrastruktur, insbesondere die Vereinfachung des Grenzverkehrs mit Peru und Bolivien und die Verbesserung der Verbindungsstraße nach La Paz. In der Landwirtschaft soll das Bewässerungssystem verbessert werden. Im Bereich des Bergbaus wurden neue Flächen für die Ausbeutung von Bodenschätzen freigegeben.

Wichtig für die Region Tarapacá ist nach einhelliger Meinung der Gesprächspartner eine fortschreitende Integration mit den Nachbarstaaten. Der Wirtschaftsraum von Arica und auch von Iquique wird weniger durch Staatsgrenzen bestimmt als durch seine geographische Nähe zu Peru und Bolivien. Langfristige Entwicklungsstrategien sollten sich an der Nutzung dieses Potentials der internationalen Verflechtung orientieren.

4.1.2 Die Region Bío-Bío

Bío-Bío ist gemessen am regionalen Anteil des Bruttoinlandsprodukts nach der *Región Metropolitana* und neben der Region Valparaíso die wirtschaftlich bedeutendste Region in Chile. Außerdem ist der Anteil an den landesweiten Exporten und an der Industrieproduktion hoch. Allerdings ist die Entwicklung in den letzten Jahren geprägt durch Wachstumsraten, die weit unter dem nationalen Durchschnitt liegen.¹⁰² Bei einer Einwohnerzahl von 1,8 Millionen liegt das Pro-Kopf-Einkommen der Region mit 2828 US\$ (1997) an viertletzter Stelle in Chile.¹⁰³

Zusätzlich erschwert wurde die Entwicklung in Bío-Bío in jüngster Zeit durch die Asienkrise, die sich aufgrund der Konzentration der Exporte auf den asiatischen Raum stärker als im Land insgesamt auswirkte. Hinzu kam eine Trockenheit im Zuge des klimatischen Phänomens *El Niño*, welche die Produktion in der Land- und Holzwirtschaft beeinträchtigte. Während also die chilenische Wirtschaft insgesamt 1998 um 3,4 Prozent wuchs, schrumpfte die Produktion in Bío-Bío um 3,9 Prozent.

In der Region Bío-Bío gibt es vier Provinzen: Concepción, Bío-Bío, Ñuble und Arauco. In Concepción (ca. 850.000 Einwohner) konzentriert sich die In-

101 20 Prozent auf jene Investitionen, die 2000 UTM (ca. 110.000 US\$) in Arica oder 1000 UTM (ca. 55.000 US\$) in Parinacota überschreiten.

102 Zwischen 1990 und 1997 wuchs das BIP in Bío-Bío im Durchschnitt um 4,4 Prozent jährlich, landesweit aber um 7,6 Prozent. Vgl. Abbildung 3.

103 Eigene Berechnungen auf der Basis von Zahlen aus MINECON (1999a).

dustrie. Arauco (ca. 150.000 Einwohner) ist besonders betroffen von der Strukturkrise im Kohlebergbau. Hier und in den Provinzen Ñuble (ca. 420.000 Einwohner) und Bío-Bío (ca. 330.000 Einwohner) findet vor allem Ressourcenbewirtschaftung statt.

Die **Potentiale** der Region Bío-Bío liegen in den Bereichen verarbeitende Industrie, Handel und Transport sowie in der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen in der Forstwirtschaft, der Landwirtschaft, im Fischereisektor und dem Energiesektor. Weitere Potentiale liegen in den Bereichen Wissenschaft, Forschung, Technologie und Tourismus.

Die **verarbeitende Industrie** kann auf die Weiterverarbeitung der vielfältigen Produkte aus Land-, Forstwirtschaft und Fischerei setzen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit auszubauen. Durch die industrielle Tradition in Bío-Bío ist Know-how in der Verarbeitung dieser Produkte sowie in anderen industriellen Bereichen vorhanden. Es kommt nun darauf an, gezielt die Vertiefung von Wertschöpfungsketten zu fördern. Die metallverarbeitende Industrie z.B. könnte an den vorhandenen Kapazitäten ansetzen und sich als Zulieferer der anderen Industrien vor Ort etablieren.

Der Sektor **Handel und Transport** wird dadurch begünstigt, daß Infrastruktur wie Straßen, Häfen oder Gas-Pipelines vorhanden sind bzw. stark ausgebaut werden. Zu nennen ist vor allem der wichtige Transportweg zwischen Argentinien und den Häfen an der Pazifikküste über den *Paso de Pino Hachado*. Dadurch wird auch der Gütertransport, die Produktvermarktung, das Kommunikationswesen sowie der Sektor Finanz- und Versicherungsdienstleistungen stimuliert.

Die **Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen** wird durch die naturräumlichen Voraussetzungen stark begünstigt. Dies trifft für Land- und Forstwirtschaft sowie den Fischereisektor zu. In der Landnutzung hat in den letzten Jahren eine Verschiebung stattgefunden – weg vom Weizen- und Obstanbau, hin zum vermehrten Anbau von Gemüse sowie Kiefern- und Eukalyptusplantagen. Auch im Energiesektor kommen Bío-Bío seine natürlichen Ressourcen zugute: Zwischen 1998 und 2002 fließen durch

private Investitionen insgesamt 880 Millionen US\$ in Wasserkraftwerke mit einer Leistung von insgesamt 751 MW.¹⁰⁴

Der Bereich **Wissenschaft, Forschung und Technologie** wird hauptsächlich durch die Universitäten in Concepción, technologische Institute und die vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten in den Industriebetrieben und der Wirtschaft vor Ort begünstigt. Als ein möglicher Schwerpunktbereich für zukünftige Forschung wird die Biotechnologie betrachtet.

Auch in dem bis jetzt noch relativ marginalen **Tourismussektor** werden viele Entwicklungschancen gesehen; Voraussetzung für ein Wachstum dieses Sektors ist touristische Infrastruktur und eine geeignete Strategiebildung zur Vermarktung der vielen Naturattraktionen von Bío-Bío.

Eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung der Region Bío-Bío kann durch die folgenden **Problembereiche** beeinträchtigt werden: die periphere Wirtschaftsstruktur der Region, die hohe Armutsquote und die starke Beanspruchung der natürlichen Ressourcen.

Obwohl Bío-Bío und vor allem das Ballungsgebiet Concepción wichtiges Industriezentrum in

Chile ist, weist die Region eine **periphere Wirtschaftsstruktur** auf, die eine regional integrierte Entwicklung erschwert. Sie wird durch folgende drei Punkte charakterisiert: (a) Der Anteil der Region an ausländischen Direktinvestitionen, an privaten Investitionen und an Investitionen des öffentlichen Sektors ist niedriger als der Anteil der Bevölkerung es rechtfertigen würde.¹⁰⁵ (b) Die meisten großen

104 SUBDERE (1999b), S. 17.

105 Von 1990 bis 1998 betrug der Anteil Bío-Bíos an den ausländischen Direktinvestitionen in ganz Chile gerade 2 Prozent. Der Anteil an privaten Investitionen von 1998 bis 2002 beträgt einer Prognose zufolge 6,7 Prozent und der Anteil der Investitionen des öffentlichen Sektors betrug von 1990 bis 1997 11,3 Prozent. Alle Zahlen sind niedriger als der Anteil der Bevölkerung in Bío-Bío von 12,8 Prozent. Vgl. MINECON (1999a); SUBDERE (1999b), S. 16 ff.

Unternehmen, die in der Region tätig sind, haben ihren Sitz in Santiago, und viele weisen ausländische Kapitalanteile auf. Sie suchen mit ihren Betrieben in Bío-Bío schnelle Rentabilität, die Reinvestitionsquote der Gewinne in der Region ist niedrig.¹⁰⁶

(c) Unternehmen der verarbeitenden Industrie konzentrieren sich vor allem auf die traditionellen Sektoren und wenig auf die dynamischen Zukunftssektoren wie Informatik oder Ausrüstungsgüter. Die Technologieintensität ist dementsprechend nicht sehr hoch.

Die im Vergleich zum Landesdurchschnitt hohe **Armutsquote**¹⁰⁷ in der Region Bío-Bío ist auf drei Gründe zurückzuführen: prekäre Arbeitsverhältnisse, hohe Arbeitslosigkeit und niedrige Einkommen. Diese drei Gründe lassen sich durch folgende Strukturmerkmale der wirtschaftlichen Entwicklung erklären: (a) die Beschaffenheit des Arbeitsmarkts, gekennzeichnet durch Zeitarbeit, Saisonarbeit, Sub-Unternehmertum und Heimarbeit, selbst in den dynamischen Wirtschaftssektoren; (b) die radikale wirtschaftliche Anpassungspolitik unter der Militärdiktatur, die die Umstrukturierung der Wirtschaft beschleunigte und die Krise in der inländisch ausgerichteten und protektionierten verarbeitenden Industrie in Bío-Bío verschärfte (c) das niedrige Lohnniveau in den traditionellen Sektoren Landwirtschaft und Bergbau. Die ärmsten Kommunen sind vor allem in ländlichen Gebieten zu finden, aber auch in den ehemaligen Kohlegebieten.¹⁰⁸

Die **starke Beanspruchung natürlicher Ressourcen** zeigt sich vor allem in der Fisch- und Holzwirtschaft. Überfischung sowohl von seiten des industriellen Fischfangs als auch von Kleinfischern, die Ausbreitung von Plantagenwäldern sowie Luft und Wasser verschmutzende Zellulosefabriken und andere Industrien sind inzwischen stark diskutierte Themen in Bío-Bío. Nutzungskonflikte um Ressourcen zwischen den verschiedenen Wirtschafts-

zweigen (z.B. zwischen Holzwirtschaft und Landwirtschaft / Tourismus) sind an der Tagesordnung. Weitere Umweltprobleme sind der Mangel an Mülldeponien, fehlende Raumordnung vor allem in der Küstenzone sowie ein Defizit im Management von natürlichen Ökosystemen.¹⁰⁹ Ihre Lösung zugunsten einer langfristig nachhaltigen Entwicklung in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht ist eine der großen Herausforderungen für die Region Bío-Bío und die ländlich geprägten Wirtschaftsräume im speziellen.

Politische und institutionelle Rahmenbedingungen

Um eine Einführung in die Ansätze der regionalen Standortpolitik in Bío-Bío zu geben, wird zunächst die Rolle der Regionalregierung dargestellt. Dann wird kurz auf die Förderpolitik in den strukturschwachen Zonen Lota und Arauco eingegangen.

Neben der *Región Metropolitana* ist Bío-Bío die einzige Region, deren öffentliche Investitionen pro Kopf kleiner sind als im Landesdurchschnitt.¹¹⁰ Darüber hinaus werden im Vergleich zum nationalen Durchschnitt weniger Investitionsmittel unter Mitsprache der Regionalregierung vergeben. So lag der Investitionshaushalt regionaler Zuweisung (IDR) in Bío-Bío 1998 bei 27,9 Prozent, während der nationale Durchschnitt 33 Prozent betrug. Dennoch ist die aktive Rolle der Regionalregierung von Bío-Bío in der Regionalpolitik auffällig. Zu erwähnen sind:

- die Aufwertung der Rolle der Regionalverwaltung, ersichtlich auch daran, daß die Abteilungsdirektoren an den Kabinettsitzungen des Intendenten mit den SEREMI teilnehmen;

106 Aquevedo Soto (1998), S. 210 ff.

107 Im Jahr 1998 lag die Armutsquote bei 32,3 Prozent in Bío-Bío, landesweit bei 21,7 Prozent; die Quote extremer Armut bei 10 Prozent, landesweit bei 5,6 Prozent. Vgl. Ministerio de Hacienda (1999a).

108 Aquevedo Soto (1998).

109 MIDEPLAN / SERPLAC (1991), S. 26; CONAMA (1999).

110 Die gesamten öffentlichen Investitionen in der Region, (IDS und IDR) waren 1997 mit 10,6 Prozent Anteil an den landesweiten öffentlichen Investitionen kleiner als der Bevölkerungsanteil der Region an der Gesamtbevölkerung Chiles, allerdings waren sie größer als der Anteil von Bío-Bío am Bruttoinlandsprodukt. Vgl. MINECON (1999b), S. 20.

- die jährliche strategische Abstimmung der Politik zwischen SEREMI, den Regionaldirektoren der *Servicios*, der Regionalverwaltung und den Regionalräten unter Leitung des Intendenten;
- das Engagement für eine bessere strategische Planung und Raumordnung in den Gemeinden durch ein mehrjähriges Programmabkommen (*Convenio de Programación*) mit dem Ministerium für Wohnungswesen und Stadtentwicklung; und schließlich
- das Engagement für die partizipative Erarbeitung der Regionalen Entwicklungsstrategie und die Vermarktung der Region durch eine private Consulting.

In den strukturschwachen **Zonen Lota und Arauco** gibt es spezielle Förderprogramme: In den Händen von CORFO und SENCE liegt der *Plan de Acción de la Zona de Arauco*. Er wurde 1994 angestoßen und 1996 durch den zusätzlichen *Plan Especial de Lota* ergänzt. Pfeiler dieses Plans sind investitionsfördernde Maßnahmen und Projekte zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in das Berufsleben, die vom Niedergang des Kohlebergbaus betroffen sind.¹¹¹ Die GTZ unterstützt diese Pläne durch Beratungsleistungen.

Zusätzlich existiert der *Plan Arauco*, der im Rahmen der Regierungspolitik zur Förderung strukturschwacher Gebiete im Jahr 1999 vom Wirtschaftsministerium angestoßen wurde.¹¹² Damit soll die Initiative der Privatwirtschaft gefördert, aber auch die aktivierende Rolle des öffentlichen Sektors in der Wirtschaftsentwicklung gestärkt werden. Im Unterschied zu den *Planes Especiales de Zonas Extremas* für die nördlichsten und südlichsten Gebiete Chiles verfügt der *Plan Arauco* allerdings nicht über vergleichbare Steuererleichterungen. Instrumente sind die Förderung von Investitionen, der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, der Ausbildung und Beschäftigung und des Ausbaus der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur. Dabei

wird auf vorhandene Instrumente der *Servicios* zurückgegriffen und eine Fokussierung angestrebt. Sektoral werden Fischerei und Weiterverarbeitung der Fischprodukte, Landwirtschaft, Holzwirtschaft und Tourismus gefördert.

4.2 Dezentralisierung und Verwaltungsreform

In Chile ist Dezentralisierung kein neues Thema.¹¹³ Ihre derzeitige Ausrichtung geht auf die 70er Jahre zurück, als die Militärdiktatur v.a. über die Einrichtung regionaler Verwaltungsstrukturen sowie eine Verlagerung von Aufgaben der Schulbildung und Gesundheitsversorgung auf die Kommunen eine Steigerung der staatlichen Effizienz herbeiführen wollte. Die Dezentralisierung wurde daher nicht aus dem eigenen Entwicklungsinteresse der Regionen und Kommunen oder aus den Anforderungen der Demokratisierung heraus begründet. Das Resultat war eine punktuelle, von Santiago verordnete, administrative Dekonzentrierung, die staatliche Aufgaben und in beschränktem Umfang auch fiskalische Einnahmen in erster Linie auf die Kommunen verlagerte, ohne politische Kompetenzen oder Ressourcenverantwortung in größerem Umfang abzutreten. Die Regionen blieben von Santiago abhängige und weitgehend militariserte Verwaltungseinheiten. Diese „halbe“ Dezentralisierung belastet auch heute noch die Handlungs- und Politikfähigkeit der subnationalen Ebenen und behindert eine auf die spezifischen Bedürfnisse der jeweiligen Region oder Kommune zugeschnittene Standortpolitik. Daher kann man in Chile bisher nicht von einer wirklich regionalen, d.h. regional konzipierten und koordinierten, Standortpolitik sprechen: Regionale und lokale Entscheidungsträger haben nach wie vor nur beschränkte Kompetenzen, während die wichtigsten standortpolitischen Institutionen wie geschildert immer noch auf der zentralstaatlichen Ebene angesiedelt sind. Die meisten der zentralstaatlichen Förderinstrumente sind zudem weiterhin sektoral ausgerichtet. In den 90er Jahren

111 Vgl. MINECON (1999b), S. 26 sowie El Mercurio (1999), S. 7 f.

112 MINECON (1999b), S. 26; MINECON (1999d): Boletín Regional 15, S. 7.

113 Zu den folgenden Ausführungen vgl. Minkner-Bünjer (1997), S. 114-131; Rounds Parry (1997); Insunza Flores (1997), S. 13-22.

hat der Reformprozeß allerdings eine neue Dynamik bekommen, wie im folgenden Abschnitt ausgeführt wird.

4.2.1 Zum Stand der Dezentralisierung

Unter den demokratisch gewählten Regierungen Aylwin und Frei läßt sich ein deutlicher Trend zur Dezentralisierung beobachten, der auch die Verlagerung politischer Kompetenzen einschließt. Regionen und Kommunen verfügen heute über erweiterte Mitspracherechte bei der Formulierung, Durchführung und Finanzierung von Entwicklungsprojekten. Die Veränderungen werden von einer lebhaften Debatte über die angemessene künftige Struktur eines dezentralisierten Staates begleitet, bei der heute insbesondere die Frage einer politischen Aufwertung der Regionen (z.B. durch die Direktwahl des Intendenten) diskutiert wird. Diese Debatte hat bislang jedoch noch nicht zu einer umfassenden Strategie institutioneller Entwicklung der Regionen, Provinzen und Kommunen geführt.

Mit der Politik der regionalen Wirtschaftsentwicklung (*Política de Desarrollo Productivo Regional*) hat die Regierung Frei sich 1994 verpflichtet, die Kompetenzen der *regionalen* Akteure im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung zu stärken. Das betrifft in erster Linie die Regionalregierungen (GORE), die bereits 1993 durch ein Gesetz geschaffen wurden und seit 1996 funktionieren. Seit Beginn ihrer Aktivitäten haben sich die Funktionen der Regionalregierung im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung kontinuierlich erweitert. Heute reichen sie von der Formulierung einer regionalen Entwicklungsstrategie bis zur besonderen Förderung benachteiligter Gebiete.

Auf der *kommunalen* Ebene haben die Gemeindeverwaltungen an finanzieller und politischer Autonomie gewonnen: Bereits 1979 gewährte das Gesetz über die kommunalen Einnahmen (*Ley de Rentas Municipales*) den Kommunen eigene Einnahmen, die überwiegend aus Grundsteuern, Zulassungen für Kraftfahrzeuge und Gewerbelizenzen für ökonomische Aktivitäten (*patentes*) stammen. Mit der Neuformulierung der Kommunalverfassung (*Ley Orgánica Constitucional de Municipios*) wurde 1992

die Direktwahl der Bürgermeister beschlossen. Durch ihre eigene Ressourcenbasis und diese unabhängige Legitimation haben die Kommunalregierungen mehr Möglichkeiten, Aufgaben in der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung wahrzunehmen. In der letzten Gesetzesreform 1999 wurde dieser Bereich dann auch zum ersten Mal als Aufgabengebiet der Kommunen erwähnt.

Trotz dieser Reformen muß die Beteiligung der regionalen und lokalen Institutionen an der Planung, Durchführung, Supervision und Evaluierung der territorialen Standortpolitik noch weiter ausgebaut werden. Die Kritik der Akteure in den Regionen und Kommunen bezieht sich in erster Linie auf Defizite in der Institutionenstruktur. Sie können im wesentlichen unter drei Aspekten gefaßt werden: (1) das Fehlen einer territorialen Orientierung in der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, (2) beschränkte Möglichkeiten der subnationalen politischen Einheiten, Politik aktiv zu gestalten und (3) das Fehlen von Anreizen für Standortpolitik auf kommunaler und regionaler Ebene.

Das Fehlen einer territorialen Orientierung

In beiden untersuchten Regionen verwiesen die Gesprächspartner immer wieder darauf, daß die gegenwärtige Struktur der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung eine engere Abstimmung der Instrumente vor Ort nach wie vor behindere. Die mangelnde territoriale Orientierung ist zum einen auf unterschiedliche Grade der Dekonzentration und Dezentralisierung in den beteiligten Institutionen zurückzuführen, was Kommunikations- und Koordinationsprozesse auf lokaler und regionaler Ebene häufig erschwert. Dies ist eine Folge fehlender Einheitlichkeit bei den internen Reformen der standortpolitisch relevanten Institutionen – ein Thema, das im Abschnitt 4.2.2 ausführlicher behandelt wird. Zum anderen verhindern aber auch doppelte Hierarchien innerhalb des Institutionengeflechts und die sektorale Ausrichtung zahlreicher Förderinstitutionen die Koordination von Instrumenten und -maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene.

Die regionale Ebene: Die Vertreter der wichtigsten regionalen Institutionen befinden sich politisch wie

auch administrativ in einer **doppelten Abhängigkeit**. Sie sind einerseits gegenüber den regionalen, andererseits aber auch gegenüber zentralstaatlichen Institutionen verantwortlich. Hierdurch wird eine eigenständige regionale Politik behindert.

Dies gilt vor allem auch für den **Intendenten** selbst: Er wird vom Präsidenten ernannt und gilt als sein Repräsentant in der Region. Entscheidend für die Berufung ist im allgemeinen die (partei-) politische Profilierung auf zentralstaatlicher Ebene. Auch seine weitere politische Zukunft hängt wesentlich von Santiago ab. Andererseits wird vom Intendenten erwartet, daß er die Interessen der Region gegenüber dem Zentralstaat vertritt. Als Vorsitzender des Regionalrats nimmt er drittens schließlich Einfluß auf die öffentlichen Investitionen in der Region und muß ggf. regionale gegenüber provinziellen oder kommunalen Interessen geltend machen.

Auch die Regionalvertreter der Ministerien (**SEREMI**) befinden sich in einer Situation doppelter Abhängigkeit: Einerseits sollen sie Funktionen sektoraler Koordination erfüllen und sind Repräsentanten der nationalen Ministerien. Andererseits gehören sie dem Kabinett des Intendenten an, der zudem auf ihre Berufung (über eine Dreierliste) Einfluß nimmt. Häufig sind die SEREMI nicht aus der Region, und ihre berufliche Karriere wird stärker von den Ministerien als von den Regionalregierungen bestimmt.

Die **Regionalbüros der Servicios** (CORFO, SERCOTEC, FOSIS, INDAP, PROCHILE etc.) hängen von ihren Zentralen in Santiago und so indirekt von den zuständigen Ministerien auf der zentralstaatlichen Ebene ab. Sie sind weder dem jeweiligen SEREMI noch der Regionalregierung unterstellt. Die erfolgreiche Durchführung von Maßnahmen ist andererseits ohne ein Minimum an Zusammenarbeit mit der Regionalregierung kaum zu gewährleisten.

In einigen **regionalen Sekretariaten** der Ministerien, wie z.B. dem des Ministeriums für öffentliche Bauten, sind sogar die unterschiedlichen Abteilungen direkt ihren jeweiligen Fachabteilungen im nationalen Ministerium unterstellt, ohne daß es eine

klare hierarchische Zuordnung zum regionalen SEREMI gäbe.

Aus diesen doppelten, unklaren bzw. informellen Abhängigkeitsverhältnissen resultieren Informations- und Koordinationsprobleme: Die Informationsasymmetrie zwischen den verschiedenen Ebenen innerhalb einer Organisation und der sektoral definierte Informationsfluß zwischen den verschiedenen Institutionen verhindern eine bessere Abstimmung von Planungsprozessen auf regionaler Ebene.¹¹⁴ Wenn die Koordination auf regionaler Ebene erfolgreich ist, dann ist dies oftmals stärker auf die Leitungskompetenz der jeweiligen

Person als auf die institutionellen Arrangements zurückzuführen.

Die Provinzebene: Auch auf der Provinzebene besteht eine starke Abhängigkeit von der übergeordneten Ebene: Der Gouverneur wird vom Staatspräsidenten auf der Basis eines Vorschlags des Intendenten der Region eingesetzt. Sein Aufgabenbereich erstreckt sich auf Verwaltungsangelegenheiten (z.B. Ausländerangelegenheiten) und die öffentliche Ordnung. In einigen Provinzen, insbesondere in marginalen bzw. ländlichen Gebieten Chiles, übernimmt der Gouverneur zusätzliche standortpolitische Beratungs- und Koordinationsfunktionen für kommunale Politiken und Projekte. In der Region Bío-Bío wurden hierfür in drei der vier Provinzen sog. 'Programm- und Projekteinheiten' (*Unidades de Programas y Proyectos*, UPP) eingerichtet.¹¹⁵ Die Verantwortlichen werden von der Regionalregierung auf die Provinzebene entsandt, sind im Gouverneursamt angesiedelt und stehen den Kommunen in Förderfragen beratend zur Seite. Eine Evaluierung ihrer Tätigkeit hat noch nicht stattgefunden, die Rückmeldungen aus den Kommunen sind jedoch positiv.

Die kommunale Ebene: Im Fall der Bürgermeister und Gemeinderäte (*Consejales*) stimmen die Wäh-

¹¹⁴ Vgl. Gutiérrez / Rojas (1998), S. 9.

¹¹⁵ Ausnahme: die Provinz Concepción, wo es zu Unstimmigkeiten zwischen der UPP und der Gouverneurin gekommen war.

lerbasis und die Zielgruppe der Politik überein. Seit 1992 werden beide Institutionen direkt gewählt und die Kommunen haben die Möglichkeit, Angestellte direkt unter Vertrag zu nehmen. Als Ergebnis dieser Schritte in Richtung einer politischen Dezentralisierung sind die Kommunen zu potentiell wichtigen Akteuren der lokalen ökonomischen Entwicklung geworden. In vielen Fällen nutzen die Kommunen allerdings ihre Spielräume noch nicht aus. Dies ist oft eine Folge knapper Ressourcen, die eine ausreichende Personalausstattung nicht erlauben. Häufig fehlt jedoch auch noch die Bereitschaft, den lokalen Strukturwandel als eine Aufgabe der Kommune und ihrer Akteure anzusehen.

Beschränkte Möglichkeiten der subnationalen Ebenen, Politik aktiv zu gestalten

Der Mehrheit der regionalen und lokalen Institutionen mangelt es an Möglichkeiten, eigene Politiken zu entwerfen, zum Teil aufgrund des fehlenden politischen Profils, zum Teil aufgrund der geringen Kohärenz von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcenverantwortung (AKV-Prinzip).

Die regionale Ebene: Wie bereits oben angesprochen, verfügt die Regionalregierung nicht über eine eigenständige Legitimitätsbasis. Dies reduziert ihre Mobilisierungsmacht und ihre Möglichkeiten, politisch initiativ zu werden. Insbesondere der Regionalrat (CORE) als parlamentarische Vertretung hat ein **schwaches Profil**. Das ist einerseits auf die indirekte Wahl der Regionalräte durch Provinzversammlungen (*Asambleas Provinciales*) der Gemeinderäte (*Consejales Municipales*) zurückzuführen, was in der Praxis eine Aufteilung der Posten unter den politischen Parteien bedeutet. Andererseits verfügt der CORE weder über die Kompetenzen noch über die technischen Kapazitäten, um legislative und kontrollierende Funktionen angemessen wahrzunehmen: Während der Intendent einen eigenen Verwaltungsstab hat, steht dem CORE lediglich ein schwach besetztes Sekretariat zur Verfügung.

Die geringe Managementfähigkeit der Regionalregierung ist auch auf die **Verletzung des AKV-Prinzips** zurückzuführen: Obwohl zunehmend Auf-

gaben des Zentralstaats dekonzentriert werden, beschränken sich die **Kompetenzen** der Regionalregierung (GORE) im Bereich der Wirtschaftsentwicklung in der Praxis auf die Prüfung und Durchführung öffentlicher Investitionsvorhaben im Rahmen von Projekten und punktuellen Initiativen, die Verteilung des FNDR und die Allokation der sektoralen Investition regionaler Zuweisung (*Inversión Sectorial de Asignación Regional*, ISAR). Daher ist die Schaffung von Investitionsprogrammen auf der Basis von mehrjährigen Abkommen zwischen einer oder mehreren Regionalregierungen und einem oder mehreren Ministerien (*Convenios de Programación*) grundsätzlich zu begrüßen. Es darf jedoch nicht verkannt werden, daß die strategische Definitionsmacht der Mehrheit der relevanten Politiken für die territoriale ökonomische Entwicklung, einschließlich der damit verbundenen Haushaltsentscheidungen, in der Hand der Ministerien und der *Servicios* verbleibt.¹¹⁶

116 Vgl. Alvez Catalán (1999), S.52.

In Hinblick auf die **Ressourcenverantwortung** muß festgestellt werden, daß der Umfang des Investitionshaushalts regionaler Zuweisung (IDR) gestiegen ist, der Entscheidungsspielraum jedoch weiterhin sehr eingeschränkt bleibt. Die IDR-Mittel haben in den letzten Jahren stetig zugenommen: Wurde 1994 lediglich über 20,8 Prozent der öffentlichen Investitionen regional entschieden, so waren es 1998 bereits 33,34 Prozent und 1999 44 Prozent. Laut Francisco Vidal, dem Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo im Innenministerium der Regierung Lagos, soll der Prozentsatz in den kommenden sechs Jahren auf 50 bis 55 Prozent steigen.

Trotzdem kann von finanzieller Autonomie der Regionalregierungen nicht gesprochen werden. Den Gesamtumfang des FNDR definiert das Finanzministerium (*Ministerio de Hacienda*) ohne Mitspracherecht der Regionen. Die Verteilung der Mittel zwischen den Regionen ist durch Gesetz reglemen-

sind.¹¹⁷ 89.274 Mio. Pesos bleiben für Investitionen in anderen Bereichen disponibel.

Die Modalität ISAR betrifft Investitionsprogramme und -projekte unter der Verantwortung eines Ministeriums oder seiner Förderinstitutionen, die aufgrund ihres spezifisch regionalen Charakters in der Region entschieden werden (z.B. Wegebau und das Programm zur Verbesserung der Wohnsituation *Chile Barrio*). In der Praxis behält allerdings das jeweilige Ministerium umfangreiche Kontrollmöglichkeiten über die Ausgaben. ISAR hat in den letzten Jahren an Bedeutung verloren, vor allem durch die Einführung der *Convenios de Programación*. Durch diese Abkommen können die Regionalregierungen an der Entscheidung über sektorale Investitionen partizipieren und Maßnahmen für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren planen. Die *Convenios de Programación* reduzieren andererseits aber auch den Handlungsspielraum der Regionalregierung,

Abbildung 8: Zusammensetzung der regionalen Investitionsentscheidungen (1999)

	in Mio. Pesos	in Prozent
FNDR	141.340	40,69
ISAR	76.671	22,07
IRAL	20.826	6,00
Convenios de Programación	77.243	22,24
Andere	31.306	9,01
IDR	347.387	100,00
Quelle: Martelli / Valenzuela (1999)		

tiert. Die Regionalregierung wählt lediglich die Projekte aus, die durch den FNDR finanziert werden. Die Kriterien für die technische Bewertung der Projekte, für die der Regionalvertreter des Planungsministeriums (*Secretario Re-*

gional Ministerial del Ministerio de Planificación, SERPLAC) zuständig ist, werden im Planungsministerium festgelegt. Über ein Drittel der Gelder ist für bestimmte Bereiche reserviert (*provisiones*). Für das Jahr 2000 umfaßt der Haushalt des FNDR beispielsweise 141.472 Mio. Pesos, wovon 52.198 Mio. Pesos für solche *provisiones* vorgesehen

indem immer mehr Mittel des regionalen Haushalts gebunden werden. Sie sind darüber hinaus von der Haushaltsausstattung der beteiligten Ministerien abhängig, so daß auch in diesem Fall keine vollständige Planungssicherheit für die Regionen besteht.

Die Provinzebene: Die Provinz hat weder die Aufgabe noch die Kompetenz oder Ressourcenverantwortung, Initiativen der territorialen ökonomischen Entwicklung auf den Weg zu bringen, aber sie

117 Beispiele: *Provisión* für ländliche Elektrifizierung oder für Infrastruktur im Bildungssektor. Vgl. hierzu Ministerio de Hacienda (1999b), S. 80.

könnte als Koordinatorin der Politikentwürfe der Kommunen fungieren. Im Moment hängt es vom politischen Willen und der Eigeninitiative des Gouverneurs ab, ob die Provinzebene in diesem Bereich etwas beiträgt. Der CESPRO wurde von den Gesprächspartnern mehrmals als ein potentiell wichtiges Gremium für die interkommunale wirtschaftliche Entwicklung genannt, aber in den meisten Provinzen funktioniert er nicht entsprechend.

Die kommunale Ebene: Im Prozeß der Dezentralisierung wurden wichtige **Aufgaben** an die Kommunen delegiert, insbesondere in den Bereichen Bildung, Basisgesundheits und Sozialhilfe, aber auch in Fragen der Verkehrsinfrastruktur und des Tourismus. Hierfür erhalten sie Transfers des Zentralstaates, die an der regionalen Ebene vorbei direkt von der nationalen Ebene an die Kommunen fließen. Dabei ist die **Kompetenzverteilung** zwischen Kommunen, Ministerien und anderen öffentlichen Stellen häufig nicht scharf definiert.¹¹⁸ Eindeutige Kompetenzen haben die Kommunen, um Projekte für die verschiedenen auf Wettbewerbsbasis vergebenen Fonds in allen Politikbereichen zu entwickeln. In Hinblick auf das Hervorbringen einer integrierten und strategischen Politik erschöpfen sich die Kompetenzen der Kommune allerdings in der Ausarbeitung des Kommunalen Entwicklungsplans (*Plan de Desarrollo Comunal*, PLADECO), der in der Praxis bislang wenig Relevanz hat.

Betrachten wir die **Ressourcenverantwortung**, so muß darauf hingewiesen werden, daß die Transfers des Zentralstaats überwiegend stark konditioniert sind und den Kommunen wenig Entscheidungsmöglichkeiten lassen. Bei der Vergabe der Mittel aus Ministeriumshaushalten im Rahmen der Modalität IRAL ist dieser Spielraum wesentlich größer, hier können lokale Entwicklungsprioritäten berücksichtigt werden. Darüber hinaus haben die Kommunen, im Unterschied zu den Regionen, eigene Einnahmen, über die sie frei verfügen können, und erhalten Mittel aus dem Kommunalen Ausgleichsfonds (FCM).

Eine wichtige Quelle zusätzlicher Ressourcen für lokale Entwicklungsprojekte sind die verschiedenen auf Wettbewerbsbasis vergebenen Fonds. Die Wettbewerbsvergabe setzt Anreize für eine hohe technische Qualität der Projekte, aber sie birgt auch die Gefahr, daß die Ausarbeitung der Projekte sich an dem Angebot von Mitteln für bestimmte Bereiche orientiert, statt lokale Bedürfnisse und Entwicklungspotentiale in den Mittelpunkt zu stellen und stringente lokale Politiken zu verwirklichen. Darüber hinaus privilegiert das Wettbewerbssystem die finanziell besser gestellten Kommunen, die erfahrene Consultants für den Entwurf der Projekte unter Vertrag nehmen können. Die Notwendigkeit, externe Unterstützung für die Projektformulierung in Anspruch zu nehmen, resultiert allerdings auch aus der großen Zahl der Fonds mit ihren unterschiedlichen Anforderungen und Bewerbungsformalitäten.

Mangel an Anreizen für Standortpolitik

Regionale Ebene: Die Rolle der Regionalregierung hat sich in den ersten Jahren ihrer Existenz entscheidend verändert: 1998 wurde die regionale Standortpolitik erstmals als eine Aufgabe der Regionalregierung definiert. Die Regionalverfassung (*Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*, Art.18) schreibt den Regionalregierungen verschiedene Funktionen in der Standortpolitik zu:

- zur Formulierung nationaler Politiken der Wirtschaftsförderung beizutragen,
- technische Unterstützung zu leisten und die berufliche Qualifizierung zu verbessern,
- Prioritäten für die Wirtschaftsförderung zu setzen,
- wissenschaftliche und technologische Forschung zu unterstützen sowie
- den Tourismus zu fördern.

Seit 1998 werden auch Projekte der Wirtschaftsentwicklung über den FNDR realisiert, der vorher fast ausschließlich für Investitionen in den Bereichen Infrastruktur und soziale Entwicklung eingesetzt

¹¹⁸ Vgl. Sassenfeld (1999b), S. 59.

wurde. Es wurde ein Mindestsatz für den Bereich der Wirtschaftsförderung in Höhe von 2 Prozent des FNDR festgelegt. Dies führte dazu, daß die Wirtschaftsförderung in das Spektrum möglicher Projekte aufgenommen wurde, und trug damit zu einem Bewußtseinswandel auf regionaler Ebene bei. Faktisch wurden im Jahr 1998 5,2 Prozent des FNDR in den Bereich der Wirtschaftsförderung investiert, mit steigender Tendenz: Für das Jahr 2000 plant die Regionalregierung von Bío-Bío die Allokation von 8 Prozent des FNDR in diesen Bereich.

Trotz dieser Tendenzen bleibt die Rolle der Regionalregierung in der Standortpolitik begrenzt. Ein grundsätzliches Problem liegt in der bestehenden Anreizstruktur. Für die sektoralen Institutionen ist es häufig naheliegender, ihre Machtanteile zu verteidigen, als auf eine bessere Koordination ihrer Ausgabenentscheidungen zu setzen. Die Regionen ihrerseits profitieren nicht vom unternehmerischen Erfolg auf ihrem Gebiet, da sie keine Einkünfte aus Unternehmensaktivitäten erhalten. Im Ergebnis existieren nur wenige ökonomische Anreize für eine regionale Standortpolitik. Die Schaffung eigener Einnahmen wäre in diesem Zusammenhang ein sinnvolles Mittel. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß das Entwicklungsniveau der Regionen sehr heterogen ist. Ein System der eigenen Einnahmen ohne Kompensationsmechanismen würde die Investitions- und Wachstumschancen der ärmsten Regionen verringern. Außerdem weisen viele Institutionen auf der regionalen Ebene immer noch ein unzureichendes Bewußtsein für Wirtschaftsentwicklung auf. Die Verbreitung dieses Themas und das Angebot der spezifischen Qualifizierung in diesem Bereich ist eine wichtige Herausforderung, die von der zentralstaatlichen Ebene wahrgenommen werden sollte, beispielsweise durch das Subsekretariat für regionale und Verwaltungsentwicklung im Innenministerium (SUBDERE).

Kommunale Ebene: Die Kommunen können eine wichtige Rolle für die territoriale wirtschaftliche Entwicklung spielen, vor allem durch die Verbreiterung und Vertiefung der strategischen Planung (PLADECOs), durch die gewissenhafte Durchführung der Raumordnung (*Planos Reguladores*) und durch die Formulierung von Projekten. Trotzdem verstehen sich viele Kommunen nicht als wichtige

Akteure in der lokalen Wirtschaftsentwicklung. In einigen Fällen überrascht der Mangel an Informationen über die lokalen unternehmerischen Aktivitäten und der Mangel an Visionen für die kommunale Entwicklung. Die Einnahmen der Kommunen aus den wirtschaftlichen Aktivitäten in ihrem Verwaltungsgebiet reichen in den meisten Fällen offensichtlich nicht aus, um als echte Anreize für standortpolitische Initiativen zu wirken. Darüber hinaus sind diese Anreize wenig spezifisch, da die Grundsteuern und Gewerbelizenzen nicht mit dem produzierten Mehrwert in Beziehung stehen. Eine Steuerreform in diesem Sinne könnte zusätzliche Anreize für eine Entwicklung schaffen, die sich am Konzept des Qualitätswettbewerbs orientiert.

4.2.2 Dezentralisierung und interne Reformen der Servicios

Die Servicios haben in den letzten Jahren weitreichende Reformen in Richtung auf eine stärkere Regionalisierung ihrer institutionellen Strukturen, die Dezentralisierung von Aufgaben, Kompetenzen und teilweise auch Ressourcen sowie eine stärkere Zielgruppenorientierung durchgeführt. Nur in einigen wenigen *Servicios* ist es allerdings auch zu einer Abkehr von sektoralen Ansätzen hin zu einer territorialen, integrierenden Orientierung gekommen.

Viele Reformbemühungen zielten vor allem auf eine **Regionalisierung und Dezentralisierung** der institutionellen Strukturen der *Servicios* ab. Den regionalen Direktionen wurden Aufgaben und Kompetenzen übertragen, teilweise wurde ihnen sogar Ressourcenverantwortlichkeit in Form eigener Haushalte abgetreten (FOSIS, SERCOTEC, auch CORFO verfügt zum Teil schon über regionale Haushalte und wird im Jahr 2000 die Mittelvergabe noch weiter dezentralisieren). Für die Regionaldirektionen der meisten *Servicios* bleibt der Spielraum allerdings immer noch deutlich eingeschränkt, die Reformen blieben punktuell. So werden z.B. beim Nationalen Ausbildungs- und Beschäftigungsdienst SENCE nach wie vor sämtliche Projekte und Ressourcenallokationen auf nationaler Ebene beschlossen. Für alle *Servicios* gilt weiterhin, daß ausschließlich die nationalen Büros in Santiago die strategischen Leitlinien, die Haushalte für die ein-

zelnen Programme und die Kriterien der Projektauswahl festlegen.

Eine der wichtigsten Forderungen des modernen Verwaltungsmanagements ist die Kunden- bzw. **Zielgruppennähe**. Auch eine an der Entwicklung von lokalen und regionalen Standorten ausgerichtete Politik muß sich an den Bedürfnissen und Voraussetzungen ihrer jeweiligen Zielgruppe orientieren; nur die betroffene Bevölkerung verfügt über das detaillierte Wissen über die Probleme und Potentiale einer Region, auf welches die Institutionen der Standortförderung angewiesen sind. Darüber hinaus sind sie die eigentlichen Akteure jeder sozialen und wirtschaftlichen Standortentwicklung. Zur Verbesserung der Integration der Zielgruppen in ihre Projekte haben einige *Servicios* Reformideen umgesetzt wie etwa die Schaffung von Gremien und internen Teams zur besseren Koordination zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (z.B. CORFO), die Einrichtung von sogenannten *ventanillas únicas* (einer Art *one-stop-agencies*) (SERCOTEC, FOSIS), bis zum Aufbau von Internet-Informationssystemen (SENCE, SERCOTEC). Einige Institutionen setzen auch bereits partizipative Planungsmethoden ein und beteiligen die Betroffenen an der Projektdurchführung (z.B. FOSIS).

Diese Ansätze zeigen, daß das Bewußtsein für die Notwendigkeit einer Einbeziehung der Zielgruppen sowie einer besseren Fokussierung der vorhandenen Instrumente auf die Bedürfnisse dieser Zielgruppen durchaus vorhanden ist; aber es scheint, daß die immer noch vorherrschenden vertikalen und sektoralen Organisationsstrukturen der *Servicios* einer rascheren Umsetzung dieser Erkenntnisse im Wege stehen.

4.2.3 Die Modernisierung der Verwaltung

Damit die chilenischen öffentlichen Institutionen den durch die Dezentralisierung und die neuen Politiken der Standortförderung entstehenden Herausforderungen gewachsen sind, ist eine Modernisierung der Verwaltungsapparate und die Aus- und Fortbildung ihrer Mitarbeiter unerlässlich.

Die Regierungen Aylwin und Frei haben in dieser Hinsicht in den letzten Jahren bereits wichtige Reformen angestoßen, insbesondere mit der Schaffung der Regionalregierungen. Aber auch in den bestehenden Institutionen hat sich vieles getan: So wurden die *Servicios* regionalisiert und Kompetenzen dezentriert, es wurden neue Kontroll- und Evaluierungsmechanismen eingeführt und die Instrumente der Projektimplementation modernisiert. Es bleiben aber beträchtliche Herausforderungen zu bewältigen, vor allem (1) im Bereich der internen und externen **Kommunikation** und Informationsweitergabe, (2) im Bereich der **bürokratischen Effizienz** sowie (3) im Bereich des **Verwaltungsmanagements**.

(1) **Kommunikationsprobleme** sind ein zentrales Problem in der chilenischen Institutionenlandschaft – die Kommunikations- und Informationsflüsse sowohl zwischen den öffentlichen Institutionen und ihren Kunden, als auch zwischen verschiedenen Institutionen oder sogar innerhalb derselben sind häufig gestört. Eines der augenfälligsten Beispiele ist die mangelnde Informationslage im Hinblick auf die in einer Kommune oder Region angesiedelten Unternehmen und deren geschäftliche Aktivitäten. Obwohl Unternehmensdatenbanken durchaus vorhanden sind, befindet sich die Information häufig nicht in den Händen der lokalen Entscheidungsträger. In manchen Fällen sind nicht einmal die für die lokale Planung zuständigen Stellen wie die kommunalen Sekretäre für Planung und Koordination (SECPLAC), über die Zahl der in ihrer Gemeinde ansässigen Unternehmen informiert. Information wird nicht weitergegeben aus Unkenntnis über die Informationsnachfrage, aus Mangel an funktionierenden Kommunikationswegen oder auch aus machtpolitischen Erwägungen. In einigen Fällen hat dies dazu geführt, daß verschiedene Stellen (Kammern, Unternehmensverbände, Regionalregierungen) parallel mit der Sammlung derselben Daten befaßt sind.

Auch bei den Zielgruppen kommen wichtige Informationen häufig nicht an. So erfahren die Kommunen von Projekten der staatlichen Sektorinstitutionen (z.B. des Bauministeriums oder von SENCE) manchmal erst, wenn die Maßnahmen schon begonnen haben oder die Antragsfristen be-

reits abgelaufen sind. Hier mangelt es den relevanten Ministerien und *Servicios* eindeutig an Kundenorientierung. Ein weiteres Problem ist die große Zahl von Förderangeboten an die Kommunen im Bereich der Standortförderung. Vor allem die armen Kommunen haben oft keinen Überblick über die verschiedenen Töpfe und Programme, die ihnen theoretisch zur Verfügung stünden. Es fehlen Mittlerinstitutionen, die den Gemeinden und anderen Zielgruppen die benötigte Information weiterleiten und sie bei der Beantragung von Fonds oder Projekten unterstützen. Auch die Vereinfachung der Antragsformalitäten wäre eine wichtige Aufgabe, um insbesondere den kleineren Kommunen den Zugang zu den auf Wettbewerbsbasis vergebenen Fonds (*fondos concursables*) zu erleichtern.

(2) Das zweite wichtige Problem ist das der mangelnden **Effizienz** von Verwaltungsleistungen. Verfahren wie die Lizenzierung von Gewerbebetrieben, die Erstellung von Umweltgutachten oder die Formalisierung informeller Unternehmen sind immer noch zu aufwendig und langwierig. Ein Beispiel, welches die Bedeutung dieses Problems für die Standortpolitik deutlich macht, ist der Aufbau eines Gewerbeparks in Alto Hospicio, einer Siedlung in der Gemeinde Iquique (Region Tarapacá): Hier wird eine private Initiative der Ansiedlung von Kleinst- und Kleinunternehmen (KKU),¹¹⁹ für die bereits Investitionszusagen vorliegen, durch umständliche bürokratische Verfahren erheblich verzögert: Da ein aktualisierter Raumordnungsplan der Kommune fehlt und das für den Verkauf öffentlicher Grundstücke zuständige Ministerium für nationales Eigentum (*Bienes Nacionales*) bislang nicht zu einer Entscheidung gekommen ist, zieht sich das Projekt bereits über drei Jahre hin. Mittlerweile ist die Koordination von Projekten der Gewerbeansiedlung auf die Regionalbüros von CORFO übertragen worden, wovon man sich eine Beschleunigung und Flexibilisierung der Verfahren verspricht.

Ein zusätzliches Problem im Zusammenhang mit der Effizienz ist der **Mangel an Durchsetzungsfä-**

higkeit der öffentlichen Institutionen gerade in für die regionale und lokale Standortentwicklung relevanten Bereichen wie etwa dem Umwelt- und Ressourcenschutz. Hier fehlt es einerseits an gesetzlich geregelten Sanktionsmöglichkeiten, wie etwa ausreichend hohen Bußgeldern oder anderen wirksamen Strafen für Umweltverschmutzung, und andererseits an Geld und Technologie. So kann z.B. die für den Fischereibereich zuständige staatliche Aufsichtsbehörde *SERNAPESCA* die Einhaltung der Fangquoten und die Beachtung der zugewiesenen Fischereizonen nicht wirksam überwachen, da es ihr hierfür an Personal und Schiffen fehlt. Überfischung sowie ständige Konflikte zwischen industrieller und Kleinfischerei sind die Folge. Auch eine effektive Begrenzung industrieller Emissionen durch kommunale Aufsichtsbeamte ist in der Praxis kaum zu gewährleisten, da Personal und technische Kompetenzen nicht vorhanden sind und zudem die Bußgelder zu niedrig sind, um einen echten Anreiz für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu schaffen. Probleme wie Überfischung und Umweltverschmutzung verhindern aber in den betroffenen Regionen eine Entwicklung der endogenen Potentiale, da sie Kleinfischern, Bauern und Kleinunternehmern Möglichkeiten der Einkommenserwirtschaftung nehmen.

(3) Das dritte für die Standortentwicklung bedeutsame Thema ist das **Verwaltungsmanagement**. Hier lassen sich zwei wichtige Bereiche identifizieren, an denen zukünftige Reformbemühungen ansetzen müssen: Erstens der Übergang von der bürokratischen Regel- zur Ergebnissteuerung und zweitens die Etablierung von Systemen, die *output*-orientierte Evaluationen und institutionelles Lernen ermöglichen.

Die **Ergebnissteuerung** ist eines der Hauptthemen des *New Public Management*. Chile hat im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung bereits Erfahrung mit der *output*-orientierten Projektsteuerung. So werden bei FOSIS und CORFO Projekte über (private oder öffentliche) Durchführungsorganisationen realisiert, mit denen Leistungsvereinbarungen getroffen werden. Die *outcome*-orientierte Steuerung, bei der die gesellschaftlichen Wirkungen von Maßnahmen zum zentralen Erfolgskriterium werden, steht jedoch noch in den Anfän-

119 Träger ist der Verband von Kleinindustriellen und Handwerkern von Iquique (AGPIA), der bereits zwei Gewerbeparks unterhält.

gen. In den meisten Fällen enthalten die eingesetzten Steuerungsmechanismen keine Wirkungskomponente, von einer integrativen Betrachtung der territorialen Projektwirkungen ganz zu schweigen. Dazu fehlen schon die Voraussetzungen in Form von Methoden der Wirkungsanalyse einerseits sowie einer Integration sämtlicher Projekte und Programme – und insbesondere der kommunalen Politiken – in eine umfassende territoriale Entwicklungsstrategie andererseits.

Da output- und wirkungsorientierte **Evaluationsmethoden** für eine ergebnisorientierte Steuerung unverzichtbar sind, ist die Entwicklung solcher Methoden eines der zentralen Themen in der aktuellen Debatte über Verwaltungsmodernisierung in Chile. Die meisten öffentlichen Institutionen verfügen über Methoden der ex-ante Evaluation, aber nur wenige führen auch systematische ex-post Evaluationen durch. Letztere beschränken sich obendrein zumeist auf die Bewertung nach internen Effizienzkriterien. Nur sehr wenige Institutionen setzen bereits Methoden der Wirkungsanalyse ein. Dabei handelt es sich zumeist um Institutionen, die im Bereich der Kleinstgewerbeförderung tätig sind, wie FOSIS, INDAP und die Nationale Umweltkommission (CONAMA). Einige *Servicios* arbeiten zur Zeit an der Einführung neuer Evaluationsinstrumente, so z.B. CORFO für seinen Technischen Unterstützungsfonds (*Fondo de Asistencia Técnica*, FAT) und den Fonds für technologische Innovation (*Fondo de Innovación Técnica*, FONTEC).

Ein weiteres Managementproblem der öffentlichen Institutionen ist der Mangel an etablierten Mechanismen des institutionellen Lernens. Nur wenige *Servicios* haben bis jetzt damit begonnen, solche Mechanismen zu entwickeln. Hier sind insbesondere SERCOTEC und FOSIS hervorzuheben. Motiviert durch die Reformen der internen Regionalisierung und mit Unterstützung durch die deutsche EZ haben beide Institutionen in jüngerer Zeit Systeme institutionellen Lernens entwickelt. Diese beruhen auf regelmäßiger Auswertung und systematischer Verbreitung von Innovationen, dem verstärkten Einsatz von Fortbildungsmaßnahmen und partizipativen Lernmethoden sowie dem Aufbau horizontaler (internetgestützter) Kommunikationsnetze, über welche Erfahrungen zwischen den Abteilungen und

Regionalbüros weitergegeben bzw. abgerufen werden können.

Unabhängig von diesen punktuellen Ansätzen ist jedoch nach wie vor ein deutlicher Mangel an Lernfähigkeit der Institutionen auf allen Ebenen des chilenischen Systems zu konstatieren. Dieser Befund steht vermeintlich in Widerspruch zur offensichtlich großen Reformbereitschaft in der öffentlichen Verwaltung Chiles. Es wird aber noch zu wenig gewährleistet, daß Informationen und Innovationen systematisch evaluiert und verbreitet werden. Dieses Defizit wird durch die ministerialbürokratische Versäulung der chilenischen Verwaltung begünstigt und zusätzlich durch die gängige und gerade wieder aktuelle Praxis verschärft, bei Regierungswechseln die Leitungsebenen der betroffenen Verwaltungen komplett auszutauschen, wobei Informationen häufig aus politischen oder persönlichen Erwägungen nicht an Kollegen und Nachfolger weitergereicht werden. Besonders eklatant ist dieser Mangel jedoch auf der Ebene der seit ca. vier Jahren funktionsfähigen Regionalregierungen, die für ihre Aufgaben erst noch Instrumente und Routinen entwickeln müssen. Hier fehlen Kommunikations- und Lernnetze, mittels welcher die vielfältigen Initiativen und Lösungsansätze ausgetauscht und die Ergebnisse der zahllosen Pilotprojekte einer größeren Zahl von Akteuren zugänglich gemacht werden können.

Manche der geschilderten bürokratischen Probleme auf regionaler und kommunaler Ebene sind sicherlich eine Folge der großen Dynamik der chilenischen Reformen in den letzten Jahren. Vor allem die neu geschaffenen Regionalregierungen, aber auch die *Servicios* und Kommunen, müssen mit vielfältigen neuen Aufgaben zurechtkommen. Gerade in den älteren nationalen Institutionen fehlt es zudem aber an verwaltungstechnischer Effizienz. Die Verbesserung der Verwaltungsstrukturen und -prozesse bleibt auf jeden Fall eine zentrale Herausforderung für neue wie alte Institutionen und eine Voraussetzung für eine weitere Dynamisierung der regionalen und kommunalen Entwicklung in Chile.

4.3 Planung, Koordination und Kooperation

Dieses Kapitel gibt Aufschluß über den Stand und die Defizite der regionalen und lokalen Standortpolitik in Chile in den Bereichen Planung, Koordination und Kooperation.

4.3.1 Planung

Strategische Planung im Sinne einer indirekten, marktkonformen Steuerung des Strukturwandels ist, wie unter 2.2.2 geschildert, eine der zentralen Voraussetzungen, um Standortpolitik als Qualitätswettbewerb zu betreiben. Es gibt in Chile inzwischen einige Instrumente der strategischen Planung auf regionaler, provinzieller und kommunaler Ebene. Allerdings bestehen noch Defizite in ihrer Ausarbeitung und Umsetzung. Auch in einigen Ministerien und *Servicios* wird strategische Planung betrieben. Sie ist jedoch noch unzureichend an regionale oder lokale Gesamtstrategien angepaßt.

Folgende Defizite fallen bei der strategischen Planung der **territorialen Akteure** (Regionen, Provinzen und Kommunen) ins Auge:

- Die Verbindung zwischen Planung und öffentlichen Ressourcenentscheidungen ist schwach. Dies liegt in erster Linie an der Trennung zwischen jenen Akteuren, die strategische Planung betreiben, und jenen, die über die Ressourcen entscheiden.
- Das sektorale und zentralisierte Finanzierungssystem der auf Wettbewerbsbasis vergebenen Fonds erschwert die Umsetzung einer integrierten strategischen Planung.
- Die Verbreitung und Leitbildwirkung der Pläne und Strategien ist gering.
- Strategische Planung findet nicht flächendeckend statt und ist kein iterativer und anpassungsfähiger Prozeß.
- Die Partizipation des öffentlichen Sektors, der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft und der akademischen Welt ist nicht ausreichend und

wird von den Beteiligten als unbefriedigend empfunden.

- Die Ergebnisse der Planung sind oft wenig konkret und erschöpfen sich in allgemeinen Aussagen.

Auf **regionaler Ebene** existieren vor allem zwei strategische Steuerungsinstrumente: (1) die regionale Entwicklungsstrategie (*Estrategia Regional de Desarrollo*) und (2) das regionale Forum für Wirtschaftsentwicklung (*Foro Regional de Desarrollo Productivo*), das vom jeweiligen SEREMI des Wirtschaftsministeriums koordiniert wird.

(1) Die **regionale Entwicklungsstrategie** ist das zentrale Planungsinstrument der Regionalregierung. Sie ist in der Regionalverfassung verankert. Es besteht aber nur eine schwache Verbindung zwischen Planung und öffentlichen Ressourcenentscheidungen: Zum einen nehmen nicht alle wichtigen Akteure mit Ressourcenverantwortung an der Ausarbeitung der Strategien teil. Sie sind deshalb häufig wenig motiviert, die Kompromisse einzuhalten. Zum anderen orientieren sich die vielen verschiedenen Fonds mit eigenen Vergabekriterien nicht an der Regionalen Entwicklungsstrategie. Oft geschieht eher das Gegenteil: Die strategische Planung berücksichtigt das segmentierte Finanzierungssystem und bleibt sehr allgemein, um der Region nicht den Zugang zu den Finanzierungsquellen zu verbauen. Damit ist ihr Hauptzweck, strategische Entwicklungslinien zu definieren, nicht erfüllt.

Die Erfahrung aus den Interviews zeigt, daß die regionale Entwicklungsstrategie wenig bekannt und ihre Leitbildwirkung für die sektorale und kommunale Investitionsplanung gering ist. Sowohl in Tarapacá als auch in Bío-Bío, wo die Planung auf fünf Jahre ausgelegt ist, wurde die Entwicklungsstrategie nicht rechtzeitig überarbeitet, um eine lückenlose Aktualisierung zu gewährleisten. Von den beiden Regionen hat nur Bío-Bío erreicht, daß ein breiterer Kreis von Akteuren an der Ausarbeitung der Entwicklungsstrategie mitarbeitet. Allerdings waren die befragten Vertreter des privaten Sektors, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft mit den Ergebnissen der strategischen Planung nicht zufrieden, weil der Bezug zwischen ihrer Mitwirkung und den Resultaten für sie nicht deutlich wurde.

(2) Das Wirtschaftsministerium hat unter der Regierung Frei mit den **regionalen Foren für Wirtschaftsentwicklung** (*Foros Regionales de Desarrollo Productivo*) eine Initiative gestartet, die unter breiter Partizipation Leitlinien für die Standortpolitik festlegen soll. Die Foren stoßen in der Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und der akademischen Welt aber auf Kritik: Es sind keine großen Spielräume für Beteiligung gegeben, weil die strategische Planung keine Ressourcenentscheidungen im öffentlichen Sektor nach sich zieht. Die Beteiligung führt letztlich nur zu einem Meinungsaustausch. Außerdem werden die Foren nicht kontinuierlich weitergeführt. Zusätzlich hat die Krise von 1998 dazu geführt, daß die strategische Planung zugunsten kurzfristiger Lösungen von drängenden Problemen zurückgestellt wurde.

Auf **Provinzebene** ist der CESPRO zu erwähnen, ein öffentlich-privates Komitee, das als partizipatives Koordinations- und Planungsinstrument des Gouverneurs dienen soll und ebenfalls gesetzlich verankert ist (Ley 19.175). Dieses Komitee spielt in den meisten Provinzen bisher allerdings eine sehr unbedeutende Rolle, weil auch in diesem Fall der Einfluß auf politische und Ressourcenentscheidungen äußerst gering ist. Das Funktionieren des CESPRO hängt im übrigen stark vom Engagement des Gouverneurs ab.

Auf **kommunaler Ebene** gibt es den Kommunalen Entwicklungsplan (PLADECO), der als zentrales strategisches Planungsinstrument fungiert. Hinzu kommen in verschiedenen Kommunen Einrichtungen wie das lokale Komitee zur Wirtschaftsförderung (*Comité Local de Fomento Productivo*), der Wirtschafts- und Sozialrat der Kommune (*Consejo Económico y Social Comunal*, CESCO) und lokale Entwicklungsgesellschaften (*Agencias de Desarrollo Local*). Dabei handelt es sich um öffentlich-private Gremien zur Überwachung, Planung und Koordination von Projekten, Programmen und Politiken.

Der **PLADECO** sollte laut Kommunalverfassung in allen Gemeinden existieren und mindestens auf vier Jahre ausgelegt sein. Viele Kommunen verfügen aber noch nicht über einen Kommunalen Entwicklungsplan. In Bío-Bío wurde zwischen der Regio-

nalregierung und dem Ministerium für Wohnungswesen und Stadtentwicklung ein *Convenio de Programación* geschlossen, welches die flächendeckende Erstellung von PLADECOs zum Ziel hat. Bislang gilt jedoch für beide besuchten Regionen, daß der PLADECO (dort, wo er existiert) oft keine Leitbilder der wirtschaftlichen Entwicklung enthält. Er konzentriert sich stärker auf die von den Gemeinden vordringlich wahrgenommenen Aufgaben in der Verwaltung und Sozialpolitik. Außerdem wird die Umsetzung der Planung, ähnlich wie bei der Regionalen Entwicklungsstrategie, durch das segmentierte Finanzierungssystem der Gemeinden erschwert. Jenseits der kommunalen Eigenmittel kann nur finanziert werden, was den Förderrichtlinien der sektoralen Fonds und *Servicios* entspricht. Schließlich sind bei der partizipativen Ausarbeitung der kommunalen Entwicklungspläne Defizite festzustellen. Nicht immer werden die Bürger einer Gemeinde konsultiert. Gerade in kleineren Kommunen kommt es vor, daß ein Consulting-Unternehmen den PLADECO ohne Beteiligung der Kommunalregierung selbst ausarbeitet. Die Folge davon ist zwar die Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften, aber keine Neuorientierung, Koordination und Motivation der Akteure lokaler Standortpolitik.

Das **lokale Komitee zur Wirtschaftsförderung** existiert nicht in allen Gemeinden. In Tarapacá spielt es in einigen ländlichen Gemeinden eine wichtige Rolle bei der Koordination von Projekten der *Servicios*, vor allem im Tourismussektor. In Bío-Bío besteht ein derartiges Komitee beispielsweise seit 1999 in der Gemeinde Ranquil, die als ärmste Gemeinde Chiles gilt: Es wird angestrebt, Projekte zur Förderung der Landwirtschaft über dieses Komitee abzustimmen, zu beantragen und durchzuführen.

Der **CESCO** könnte wegen seines partizipativen Charakters eine wichtige Rolle in der strategischen Planung einer Gemeinde spielen. Er ist in der Kommunalverfassung verankert. Seine Umsetzung hängt von der spezifischen Ausgestaltung in der Gemeinde ab. In den beiden untersuchten Regionen ließ sich jedoch kein Fall beobachten, wo der CESCO für die Steuerung des Strukturwandels von Bedeutung gewesen wäre.

Lokale Entwicklungsgesellschaften (*Agencias de Desarrollo Local*) sind öffentlich-private Einrichtungen mit dem Ziel, den Rahmen für lokale oder auch interkommunale Standortpolitik abzustecken. Beispiele hierfür finden sich in ländlichen Kommunen beider Regionen. Auch in der Stadt Concepción existiert eine lokale Entwicklungsgesellschaft (*Agencia de Desarrollo Urbano*), in der neben öffentlichen auch private und gesellschaftspolitische Akteure den Bürgermeister beraten und Rahmenbedingungen für die Stadtentwicklung setzen sollen. Die Gründung von lokalen Entwicklungsgesellschaften wird vom Subsekretariat für regionale und Verwaltungsentwicklung (SUBDERE) und teilweise auch von der GTZ unterstützt. Die Erfahrungen sind jedoch noch zu kurzfristig, um Aussagen über Erfolg oder Mißerfolg der Entwicklungsgesellschaften zu machen.

Auch in den **Ministerien** und **Servicios** gibt es Ansätze zur strategischen Planung mit territorialer Ausrichtung und partizipativen Elementen. So verfügt das Ministerium für öffentliche Bauten z.B. über eine auf mehrere Jahre ausgelegte Regionale Planungsstrategie (*Estrategia de Planificación Regional*). FOSIS betreibt mehrjährige Planung im Rahmen seines Systems zur Fokussierung von Investitionen auf regionaler wie auch auf kommunaler Ebene. Auch SERCOTEC arbeitet dreijährige strategische Pläne aus. Die Defizite bei der strategischen Planung der Ministerien und *Servicios* liegen weniger in den einzelnen Planungsprozessen selbst als in der mangelnden Abstimmung, die aus dem sektoralen Ansatz resultiert. Hinzu kommt die zentralistische Ausrichtung vieler sektoraler Akteure, was dazu führt, daß Ansätze von einem Wirtschaftsraum auf den anderen übertragen werden, ohne sie an die spezifischen Gegebenheiten anzupassen.

Raumordnung

Die Bedeutung der Raumordnung kann in Chile zur Zeit kaum überschätzt werden. Der Bedarf ist groß, konnte aber bisher von Seiten des Staates nicht ausreichend gedeckt werden. Dies führt zu erhöhten Kosten für die Unternehmer wie auch den Staat und erschwert eine ökologisch nachhaltige Entwicklung. Ein wesentlicher Grund für die Defizite in der

Raumordnung liegt in der Verteilung der Zuständigkeiten auf viele verschiedene Institutionen, die sich untereinander nur unzureichend koordinieren (s. Kasten 2).

Verbesserungen in der Raumordnung sind nicht nur eine Forderung öffentlicher Akteure: In beiden Regionen hat sich gezeigt, daß gerade bei den Unternehmern die Nachfrage nach Raumordnung groß ist. Vor allem auf Gemeindeebene ist die Einteilung der Flächen durch die kommunalen Raumordnungspläne (*Planes Reguladores Comunes*) mangelhaft. In vielen Gemeinden existieren solche Pläne gar nicht. Andernorts sind sie veraltet oder decken nur den städtischen Teil der Gemeindefläche ab, ohne ländliche Gebiete zu berücksichtigen. Auch interkommunale Raumordnungspläne (*Planes Reguladores Intercomunales*), d.h. Pläne für städtische Gebiete mit mehr als einer Gemeinde, weisen Probleme in der Umsetzung auf, die auf unzureichende Abstimmung der verschiedenen Akteure zurückzuführen sind. So ist zum Beispiel der Raumordnungsplan für Concepción noch nicht verabschiedet, obwohl er schon 1994 ausgearbeitet wurde. Dies ist unter anderem auch auf die geringe Partizipation der Kommunen in der Ausarbeitung und den sich nachträglich ergebenden Abstimmungsbedarf zurückzuführen.

Infolge derartiger Defizite werden private Investitionen verzögert, auf andere Standorte umgeleitet oder gänzlich verhindert. Wenn sie dennoch stattfinden, zuweilen ohne raumordnerische Grundlage, können sich negative Folgen in ökonomischer, sozialer und ökologischer Hinsicht einstellen, die durch eine angemessene Planung vermeidbar wären.

Kasten 2: Zuständige Akteure in der Raumordnung

Den Kommunen obliegt es, den kommunalen Raumordnungsplan zu erstellen. Er muß vom Gemeinderat beschlossen werden. Erst mit der Neufassung der Kommunalverfassung von 1999 muß der Plan die ganze Gemeindefläche einschließlich der ländlichen Gebiete umfassen. Die Kommunen haben außerdem ein Vetorecht bei der Verabschiedung der interkommunalen Raumordnungspläne. Sie müssen aber ihre eigenen Raumordnungspläne an den interkommunalen Plänen ausrichten, wenn diese einmal verabschiedet sind.

Das Ministerium für Wohnungswesen und Stadtentwicklung (MINVU) ist sowohl für die technische Überwachung der *Planes Reguladores* zuständig als auch für die Ausarbeitung der *Planes Reguladores Intercomunales*.

Die Regionale Umweltkommission (*Comisión Regional de Medio Ambiente*) führt eine allgemeine Umweltverträglichkeitsprüfung durch und bestätigt die Übereinstimmung mit den gesetzlichen Umweltschutzbestimmungen.

Dem Regionalrat (CORE) fällt es zu, die lokalen Raumordnungspläne zu bestätigen. Die Regionalregierung arbeitet Leitlinien für die Raumordnung in der Region aus und kann ggf. die Erstellung bzw. Aktualisierung der Pläne finanziell unterstützen.

Das Ministerium für öffentliche Bauten befindet über die Verkehrswege- und Infrastrukturplanung.

Das Landwirtschaftsministerium mit seinen untergeordneten Behörden (CONAF und SAG) muß bei Veränderungen der Landnutzung im ländlichen Raum herangezogen werden.

Neben diesen Hauptakteuren in der Raumordnung gibt es noch weitere Akteure, die wichtige Kompetenzen innehaben. Dazu zählen das Ministerium für öffentliches Eigentum, das Planungsministerium, das Transportministerium, die nationalen Behörden für Elektrizität und Brennstoffe, Energie, zivile Luftfahrt sowie Sanitärwesen, das Verteidigungsministerium und die Marine (in Küstenzonen).

Regionale und lokale Raumordnung hängt von zahlreichen zentralstaatlichen Instanzen ab, die durch langsame Bearbeitung die Erstellung und Verabschiedung von Raumordnungsplänen verzögern. Hinzu kommt gerade in den ärmeren Kommunen das Problem fehlender technischer Kapazitäten und finanzieller Mittel, um die Pläne zu erstellen. Auch dies verzögert den Prozeß und führt in einigen Fällen dazu, daß die Kommunen durch die Unterstützung des Ministeriums für Wohnungswesen und Stadtentwicklung faktisch um ihre Zuständigkeit in diesem Gebiet gebracht werden.

Um diese Defizite zu beheben, bietet es sich an, daß die Regionalregierung und die Kommunen als territoriale Akteure eine führende Rolle in der Raumordnung übernehmen. Dies beinhaltet die Erstellung und Verabschiedung der Raumordnungspläne sowie vor allem auch die Abstimmung mit den umliegenden Territorien, den Fachministerien und Behörden. Dabei sollten gemäß dem Prinzip der Subsidiarität Abstimmungsaufgaben zwischen Gemeinden unter Einschluß der Regionalregierung erfolgen. Um dieser führenden Rolle gerecht zu werden, müssen den territorialen Akteuren sowohl finanzielle Mittel als auch die technischen Kapazitäten zur Verfügung stehen. Schließlich ist von den anderen sektoralen

Akteuren, die an der Raumordnung beteiligt sind, eine unterstützende Rolle einzufordern, die das Verfahren nicht langwieriger macht, sondern die Raumordnung technisch verbessert und beschleunigt. Um diese Koordination zwischen den Akteuren zu ermöglichen, wäre es dienlich, in der administrativen Dezentralisierung voranzuschreiten.

Auch ist es notwendig, die Raumordnungspläne an den strategischen Plänen zu orientieren, da Raumordnungspläne operatives Element einer strategischen Planung sind und Orientierung, Motivation und Koordination vor allem für private Investitionen leisten. Außerdem können sie damit auf einen vorhergehenden Konsens zurückgreifen, was gerade für die Erarbeitung von interkommunalen Raumordnungsplänen wichtig ist.

Besonders in Bío-Bío werden heute Anstrengungen für eine Verbesserung der Raumordnung unternommen. Hierzu wurde, wie erwähnt, zwischen der Regionalregierung und dem Ministerium für Wohnungswesen und Stadtentwicklung ein *Convenio de Programación* geschlossen, um die Erstellung von kommunalen Entwicklungs- und Raumordnungsplänen in 35 der 52 Kommunen der Region zu fördern und damit zu einer vollständigen regionalen Deckung zu kommen. Die frühzeitige Einbeziehung

von Umweltaspekten bei der Erstellung der Pläne in Bío-Bío kommt sowohl den Kommunen als auch den Investoren zugute, die damit weniger Aufwand für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit ihrer Projekte haben. Auch die GTZ kooperiert mit der Regionalregierung in einem Projekt zur Raumordnung in der Küstenzone. Das Projekt soll folgende Ziele erreichen:

- Erarbeitung von Instrumenten, die die gesamt-räumliche Planung und Koordination der Akteure erlauben;
- Stärkung der Fachbehörden mit dem Ziel der Entwicklung eines Beteiligungsverfahrens;
- Ausbau der Fachkompetenzen der Mitarbeiter der Institutionen;
- Verbesserung der Abstimmung der verschiedenen Kompetenzbereiche der Akteure.

4.3.2 Koordination

Die Koordination zwischen den öffentlichen Institutionen im allgemeinen hat nach Aussage der meisten Befragten aus diesem Sektor in den letzten Jahren beträchtlich zugenommen. Insbesondere der regelmäßige Informationsaustausch, gemeinsame Planungsforen und, allerdings seltener, gemeinsame Ressourcenentscheidungen und Projektdurchführungen bilden heute einen wichtigen Bestandteil der institutionellen Realität. Dieses positive Bild wird jedoch eingeschränkt durch die häufig wiederkehrende Aussage, daß die Mehrzahl der bestehenden Koordinationsanstrengungen auf persönlichen Kontakten basiere oder stark vom Engagement der relevanten Personen abhänge. Die nach wie vor geringe Institutionalisierung und Integration der bestehenden Beziehungen zwischen den verschiedenen standortpolitischen Akteuren sowie die zentralistische und sektorale Struktur der meisten Institutionen und Instrumente erschweren die Koordination auf Regional- und Kommunalebene. Neben der bilateralen Koordination, die sich aus spezifischen Abstimmungsdefiziten heraus anbietet, fehlt es an systematischer und übergreifender multilateraler Koordination der verschiedenen sektoralen und territorialen Akteure.

Die Analyse der Koordinationsbeziehungen zwischen öffentlichen Institutionen wird nach den involvierten Akteursgruppen getrennt vorgenommen. Zunächst werden die Beziehungen der sektoralen Akteure (Ministerien / SEREMI und *Servicios*) und der territorialen Akteure (Regionalregierungen und Kommunen) untereinander untersucht, dann die Koordination zwischen diesen beiden Akteurstypen. Anschließend werden Defizite in den bilateralen und Tendenzen in den multilateralen Koordinationsinstanzen benannt.

Koordination zwischen sektoralen Akteuren

Die Koordination öffentlicher Institutionen und Maßnahmen setzt zunächst und vor allem einen vertieften **Informationsaustausch** voraus. In der Vergangenheit war das Fehlen von Informationen über die örtlichen Aktivitäten anderer Institutionen nach allgemeiner Einschätzung der Gesprächspartner ein zentrales Hindernis für regionale und lokale Standortpolitik in Chile. Mittlerweile haben sich Foren herausgebildet, die regelmäßige Treffen ermöglichen. Hierunter fällt vor allem das schon erwähnte *Comité de Asignación Regional de Recursos para la Microempresa* (CAR), in dem *Servicios* wie SERCOTEC, FOSIS, INDAP und andere ihre Projekte zur Förderung der Kleinstunternehmen auf regionaler Ebene koordinieren (siehe multilaterale Koordination). In einigen Fällen bestehen permanente Beziehungen des Informationsaustausches zwischen zwei Institutionen, wie z.B. zwischen CORFO und ProChile in Bío-Bío, bei dem letztere die kooperationsorientierten Förderprojekte (PROFO) von CORFO als Ausgangspunkt für weitere mögliche Projekte nutzt. Auch im Bereich der Planung sind Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren entstanden, so z.B. die gemeinsame Planung von Bewässerungsprojekten zwischen INDAP und dem Ministerium für öffentliche Bauten.

Auch die Koordination im Bereich der **Ressourcen- und Investitionsentscheidungen** hat zugenommen. Ein großer Teil der Vorhaben richtet sich auf spezifische Projektbereiche, wie z.B. die Zusammenarbeit von SERCOTEC mit ProChile in der Kommer-

zialisierung von Exportprodukten oder die von SENCE und INDAP mit FOSIS im Jugendförderprogramm *Chile Joven*. Aber auch zwischen den Ministerien und *Servicios* bestehen Beziehungen und Koordinationsanstrengungen wie dies z.B. in der Zusammenarbeit in Programmen oder Projekten zum Ausdruck kommt: ProChile arbeitet mit dem Landwirtschaftsministerium im Bereich der Exportförderung für ökologische Produkte zusammen; FOSIS kooperiert mit dem Ministerium für öffentliche Bauten bei der Trinkwasserversorgung in ländlichen Gebieten.

Koordination zwischen territorialen Akteuren

Die Koordination zwischen den verschiedenen territorialen Instanzen – Regionalregierungen, Provinz- und Kommunalverwaltung – hat sich in den Interviews als weniger ausgeprägt erwiesen als die der sektoralen Akteure. Sogar was den Informationsaustausch betrifft, nannten die Gesprächspartner selten ihre territorialen *counterparts* als Koordinationspartner. Es gibt auf der *lokalen Ebene* jedoch vielversprechende erste Erfahrungen mit Zusammenschlüssen von Kommunen, die gemeinsame Entwicklungsagenturen gründen, wie z.B. die *Asociación de Municipios Rurales* in Tarapacá und die *Asociación del Secano* in Bío-Bío. Auch zwischen **Regionalregierungen und Kommunen** lassen sich erste Kooperationsanstrengungen feststellen. So fördert die Regionalregierung in Bío-Bío Infrastrukturprojekte der Kommunen in ihrer Region über das von SUBDERE verwaltete Programm zur Stadterneuerung (*Programa de Mejoramiento Urbano*, PMU). Dennoch beschränken sich die Beziehungen zwischen Regionalregierungen und Kommunen in den meisten Fällen auf die Beantragung von Projektmitteln aus dem FNDR durch die Kommunen. Die Koordinationsanstrengungen zwischen **Kommunen, Regionalregierungen und Provinzverwaltung** sind bisher sehr spärlich. In Einzelfällen übernimmt die Provinzebene jedoch Funktionen bei der Mobilisierung und Koordination lokaler standortpolitischer Akteure, so etwa im Fall der Provinz Parinacota in Tarapacá: Dort ist die Sonnenfinsternis 1994 zum Anlaß genommen worden, alle wichtigen Organisationen, Unternehmen und staatlichen

Vertreter aus der Provinz an einen Runden Tisch zu versammeln, um ein gemeinsames Konzept zur touristischen Vermarktung dieses Phänomens zu erarbeiten. Seither finden regelmäßig Treffen dieser Art statt, um die Entwicklung des Tourismus in der Provinz zu fördern.

Koordination zwischen sektoralen und territorialen Akteuren

Im Zuge des Dezentralisierungsprozesses haben die **Kommunen** eine wachsende Zahl von Beziehungen zu den zentralstaatlichen Ministerien und den *Servicios* aufgebaut. Zu den ersteren zählen die Kontakte mit dem Gesundheits- und Bildungsministerium, deren Transfers nicht selten den größten Teil des kommunalen Haushalts ausmachen. Mehr Relevanz für die regionale und lokale Standortpolitik haben das Ministerium für Wohnungswesen und Stadtentwicklung (MINVU) und das Ministerium für öffentliche Bauten (MOP). Mit dem MINVU besteht Zusammenarbeit bei der Erstellung der lokalen Raumordnungspläne. Im übrigen sind die Beziehungen zwischen Kommunen und Ministerien jedoch eher hierarchischer Natur. Dies zeigt sich darin, daß die Kommunen lediglich durch- oder ausführen, was in den zentralstaatlichen Ministerien geplant und entworfen wurde. Nur wenige der befragten lokalen Akteure nannten die Ministerien als wichtige Partner beim Informationsaustausch oder bei Investitions- und Ressourcenentscheidungen.

Was die Beziehungen der Kommunen mit den *Servicios* betrifft, so ergibt sich ein ambivalenteres Bild. Mehrere *Servicios* betonten die große Bedeutung, die die Kommunen für ihre Arbeit haben, und einige beziehen diese bereits in Planungsprozesse ein. Diesbezüglich stechen FOSIS und INDAP hervor, die kommunale Akteure systematisch in die Planung und Durchführung von Maßnahmen einbeziehen. Sie haben in den letzten Jahren eine Reihe von innovativen Ansätzen mit hohem Partizipationsgrad entwickelt, wie z.B. die Bildung von lokalen Arbeitstischen für die Projektkonzeption. Dennoch hat die Mehrzahl der befragten kommunalen Entscheidungsträger zu verstehen gegeben, daß sie sich in die Planung und Durchführung von Projekten der *Servicios* nicht ausreichend einbezogen

fühlt. Oftmals fänden Projekte statt, von deren Anlaufen sie nicht einmal in Kenntnis gesetzt worden seien.

Die Beziehungen der **Regionalregierungen** zu den sektoralen Akteuren gestalten sich strategischer als die der Kommunen. Die Zahl der *Convenios de Programación* zwischen Regionalregierungen und Ministerien steigt von Jahr zu Jahr. So sind landesweit die Mittel, die im Rahmen von *Convenios* vergeben werden, von nur 8,8 Mrd. Pesos (ca. 34 Mio. DM) 1996 auf 77,2 Mrd. Pesos (ca. 302 Mio. DM) 1999 angewachsen.¹²⁰ Auch die Koordinationsanstrengungen zwischen Regionalregierung und *Servicios* nehmen zu – wie daran zu sehen ist, daß der Anteil der Gelder, die über den Vergabemodus IRAL vergeben werden, zunimmt. Dieser Modus sieht vor, daß die Regionalregierungen jene Kommunen auswählen, in denen Projekte von FOSIS und SUBDERE durchgeführt werden sollen. Sie erhalten also mehr Einflußmöglichkeiten als bei den stark konditionierten, rein sektoral ausgerichteten und auf Einzelprojekte beschränkten anderen Vergabemodi. Bei vielen *Servicios* wächst außerdem die Bereitschaft, sich an den Anforderungen der regionalen Entwicklungsstrategien zu orientieren. Hier fehlt es allerdings noch an institutionalisierten Beziehungen, die über Lippenbekenntnisse hinausgehen. Was die Koordination auf einer höheren Intensitätsstufe angeht, so ist die Kofinanzierung von einzelnen Projekten der *Servicios* mit Mittel der regionalen Investitionshaushalte zu nennen.

Die Koordinationsanstrengungen zwischen Regionalregierungen, Kommunen und sektoralen Akteuren sollten weiter erhöht werden. Dies gilt vor allem für die regionale Koordination der in den einzelnen Kommunen durchgeführten Projekte. Die zentralistische Struktur der Ministerien und *Servicios* und die sektoral ausgerichtete Mittelvergabe durch die Regionalregierungen erschweren den Überblick über die zahlreichen in den Kommunen durchgeführten Projekte, ganz zu schweigen von strategischen Abstimmungen. In den Regionalregierungen gibt es keine Instanz, bei der die Informationen über die in ihrem Gebiet stattfindenden Projekte und

Aktivitäten der Ministerien und *Servicios* systematisch zusammengeführt und auf ihre territoriale Kohärenz hin überprüft würden.

Bilaterale Koordination

In den Interviews manifestierte sich ein großes Defizit und daraus resultierend eine große Nachfrage nach bilateraler Koordination. Dabei kristallisierten sich einige Institutionen heraus, die aufgrund ihrer thematischen Bedeutung oder ihres großen Budgets wichtigere Koordinationspartner sind als andere. Um ihre zentrale Rolle optimal auszufüllen, sollte erhöhte Aufmerksamkeit auf eine Öffnung und Koordinationsbereitschaft dieser Institutionen gegenüber anderen staatlichen Einrichtungen gelegt werden.

Im Bereich der Wirtschaftsförderung ist CORFO die zentrale Institution, mit der viele andere Institutionen kooperieren wollen. Im Bereich der Investitionen in Infrastruktur ist das Ministerium für öffentliche Bauten sehr wichtig. Sowohl Kommunen als auch zivilgesellschaftliche Institutionen beklagten sich über die Unzugänglichkeit dieses Ministeriums. Im Bereich Raumordnung spielt das Ministerium für Wohnungswesen und Stadtentwicklung gegenwärtig eine zentrale Rolle. Allerdings wird es von einigen Kommunen als sehr bürokratische Institution wahrgenommen. Im Bereich der strategischen Planung verlangen schließlich die sektoralen öffentlichen Akteure von der Regionalregierung eine Führungsrolle.

Auch die Universitäten wurden oft als mögliche Kooperationspartner genannt. Eine engere Zusammenarbeit zwischen Forschung einerseits und Politik und Verwaltung andererseits könnte die technische Kompetenz der Entscheidungsträger stärken. Noch ist allerdings die Zusammenarbeit punktuell und die Vernetzung der beiden Systeme gering. Allerdings existiert ein Programm von SUBDERE zur Förderung der Zusammenarbeit von Universitäten und Regionalregierungen.

Es gibt auch neue Institutionen, die sich in das regionale politische System erst einfinden müssen: Die Nationale Umweltkommission (*Comisión Nacional*

120 Vgl. Martelli / Valenzuela (1999).

del Medio Ambiente, CONAMA) z.B. etabliert sich immer mehr als wichtiger Akteur wegen ihrer Kontrollaufgaben bei der Planung und dem Design von Förderinstrumenten und ihrer Zuständigkeit im Bereich der Umweltverträglichkeitsanalyse. Ihr sind regionale Kommissionen vorgeschaltet, die erstinstanzlich über die Umweltverträglichkeit von Plänen und Investitionsvorhaben befinden und sich aus Vertretern des Regionalrats und der einschlägig befaßten *Servicios* zusammensetzen. Eine weitere Stärkung der technischen Kompetenzen dieser regionalen Kommissionen erscheint sinnvoll, um die Qualität, aber auch die Legitimität der Entscheidungen zu erhöhen und eine verbesserte Abstimmung der regionalen standortpolitischen Akteure zu gewährleisten.

Multilaterale Koordination

Über bilaterale Beziehungen lassen sich häufig nur punktuelle Defizite in der Koordination lösen. Für eine systematische und integrierte Koordination von Politiken, Programmen und Projekten ist es deshalb sinnvoll, multilaterale Koordinationsgremien zu etablieren bzw. zu stärken.

Foren für multilaterale Koordination existieren in verschiedenen Bereichen der Politik zur Wirtschaftsentwicklung. Sie nehmen an Zahl und Bedeutung zu. Es gibt aber immer noch sehr wenige Komitees, in denen Ressourcenentscheidungen getroffen oder vorbereitet werden. Meist handelt es sich um Gremien des Informationsaustauschs oder der Planung ohne direkten Einfluß auf Ressourcenentscheidungen.

Das einzige Beispiel für eine multilaterale Koordination von Ressourcenentscheidungen ist das Komitee regionaler Mittelzuweisungen für Kleinstunternehmensförderung (*Comité de Asignación Regional de Recursos para la Microempresa, CAR*), eine Initiative von SERCOTEC. Es hat sich in den letzten Jahren zu einem wichtigen Abstimmungsinstrument der Förderinstitutionen über die Kleinstunternehmensförderung hinaus entwickelt. Sowohl auf nationaler Ebene als auch auf regionaler Ebene tauschen sich die Institutionen aus und koordinieren im besten Fall ihre Ressourcenentscheidungen. Nach-

dem jedoch FOSIS seine Förderpraxis seit Anfang des Jahres 2000 stärker auf die Mitwirkung der Kommunen verlagert hat, bringt nur noch SERCOTEC seine Ressourcen für Kleinstunternehmen in dieses Komitee ein. Das Wirtschaftsministerium arbeitet derzeit an einer Initiative zur Stärkung des CAR, da es hier großes Entwicklungspotential und eine Pilotfunktion für andere Politikbereiche sieht. Dafür ist aber ein stärkeres Engagement der beteiligten Akteure mit dem Ziel der gemeinsamen Planung, Ressourcenentscheidung und Evaluierung der Projekte erforderlich. Außerdem sollten weitere *Servicios* einbezogen werden, wie z.B. SENCE oder CONAMA. Das würde die Förderpolitik für Kleinstunternehmen auf eine breitere Basis stellen, da wichtige Bereiche wie Aus- und Fortbildung und Umweltverträglichkeit von Instrumenten schon im Vorfeld der Förderentscheidung diskutiert werden könnten. Außerdem wäre es auch sehr wichtig, die Regionalregierungen einzubeziehen, damit die Entscheidungen im CAR mit der regionalen Strategie für Wirtschaftsentwicklung übereinstimmen.

Andere Instanzen zur multilateralen Koordination auf **regionaler Ebene** sind die Komitees des Kabinetts des Intendenten (*Comités del Gabinete del Intendente*), wie z.B. das Komitee für Infrastruktur oder das Komitee für Wirtschaftsförderung. Sie bestehen aus den zuständigen SEREMI und den Verwaltungsspitzen der Regionalregierung. Eine stärkere Dezentralisierung der Ministerien und damit Verlagerung von Entscheidungsbefugnis auf die SEREMI könnte diesen Komitees als Koordinationsinstanzen stärkere Relevanz verleihen. Es wäre auch wichtig, die Zusammenarbeit zwischen dem Kabinett und dem Regionalrat zu stärken, um Initiativen des Kabinetts mehr Unterstützung im Regionalrat zu sichern. Ein gutes Beispiel in dieser Hinsicht sind die informellen Klausurtagungen (*retiros espirituales*) der Regionalregierung in Bío-Bío: Jedes Jahr koordinieren hier unter Führung des Intendenten der Region die Direktoren der Regionalverwaltung, die SEREMI, die Regionalräte und die Regionaldirektoren der *Servicios* ihre Politiken.

Eine weitere Initiative für multilaterale Koordination zwischen *Servicios* und den Regionalregierungen ist das Programm zur räumlichen Wirtschaftsent-

wicklung (*Programa de Desarrollo Territorial*) von CORFO, das sich noch in der Pilotphase befindet und zum Ziel hat, die Akteure regionaler Standortpolitik unter der Führung CORFOs zu koordinieren. Teil dieser Politik ist das Programm *TodoChile*, ein Abkommen zwischen CORFO und den Regionalregierungen, um private Investitionen in die Regionen zu ziehen, das inzwischen in allen Regionen angelaufen ist. Weitere Komponenten dieser Strategie zur räumlichen Wirtschaftsentwicklung sind in Planung.

Auf **kommunaler Ebene** existieren der CESCO, das Lokale Komitee zur Wirtschaftsförderung und lokale Entwicklungsgesellschaften. Die Effektivität dieser Instanzen hängt wesentlich von ihrer spezifischen Umsetzung und vom Engagement des Bürgermeisters ab. Weitere Ansätze für multilaterale Koordination sind z.B. die kommunalen Arbeitsgruppen (*Mesas de Trabajo Comunal*) von FOSIS, INDAP und den Kommunen für die Projektplanung, oder das Programm zur Förderung lokaler Wirtschaftsagenturen von SUBDERE.

4.3.3 Öffentlich-Private Kooperation

In diesem Abschnitt diskutieren wir die Kooperation zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor (*Public-Private Partnership*) sowie die Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Organisationen an der Planung und Gestaltung von Standortpolitik.

Public-Private Partnership (PPP)

Die Zusammenarbeit öffentlicher mit privaten Akteuren bei der Planung, Durchführung und Finanzierung von Maßnahmen ist in den letzten Jahren zu einem weltweit vieldiskutierten und -angewandten Entwicklungsinstrument geworden. Ziel ist die Beschleunigung von Entwicklungsprozessen durch eine verbesserte und im besten Fall komplementäre Mobilisierung öffentlicher wie privater Ressourcen.¹²¹ Auch in Chile sind in der letzten Dekade auf allen Ebenen des politischen Systems neue Ge-

sprächs- und Kooperationsforen öffentlich-privater Natur entstanden. Dennoch gestaltet sich die Kooperation zwischen öffentlichem Sektor und Unternehmenschaft in der Praxis schwierig. PPP wird nicht als das effektive Instrument genutzt, als das es in der Standortpolitik dienen könnte. Die Mehrzahl der bestehenden institutionalisierten Foren ist in ihrer Reichweite und Wirkung aus zwei Gründen stark begrenzt:

- Es fehlen Anreize für die Beteiligung des privaten Sektors. Oft gibt es angesichts der fiskalischen Zentralisierung des chilenischen Staates nur eine sehr mittelbare Beziehung zwischen den öffentlich-privaten Gesprächs- und Planungsforen und der öffentlichen Ressourcenallokation.
- Es existiert in Chile bislang keine Kooperationskultur, weder in den staatlichen Institutionen noch unter den Unternehmern.

Formen von PPP

PPP hat eine vertragliche Dimension, bei der es um die Durchführung konkreter Investitionsvorhaben geht. Sie hat jedoch häufig auch eine strategische Dimension, bei der die Verständigung der beteiligten Akteure über Leitbilder und -projekte zur Bewältigung des Strukturwandels im Vordergrund steht. Vor diesem Hintergrund lassen sich drei Arten der Einbeziehung des Unternehmensektors in die Standortpolitik unterscheiden: Die erste ist die Partizipation von privatwirtschaftlichen Vertretern in Koordinations- und Planungsinstanzen (strategische PPP). Die zweite besteht in der Kofinanzierung und der gemeinsamen Durchführung von einzelnen Projekten. Die dritte Art stellt die Vergabe von Konzessionsverträgen an private Unternehmen für das Bereitstellen bestimmter Dienstleistungen dar.

In Chile gibt es zahlreiche institutionalisierte Foren für strategische PPP. Einige, wie die provinziellen und kommunalen Wirtschafts- und Sozialräte (CESPRO und CESCO) sind sogar in den Rahmengesetzen der jeweiligen territorialen Instanzen verankert. In ihrer Mehrzahl sind diese Gremien jedoch ohne standortpolitische Relevanz. Auf **zentralstaatlicher** Ebene bestehen allerdings mit dem Runden

121 Vgl. Haldenwang (1999a), S. 47-55; Wegener et al. (2000).

Tisch für sozialen Dialog (*Mesa de Diálogo Social*) und dem Öffentlich-privaten Komitee für die Kleinindustrie (*Comité Público-Privado de la Pequeña Empresa*) zwei Gremien, von denen vor allem das zweite im Zuge der Wirtschaftskrise der letzten Jahre zu einem wichtigen Instrument der Politikgestaltung geworden ist.¹²² Auch auf **lokaler** Ebene kommt es immer wieder zur Bildung öffentlich-privater Kooperationsgremien, die unterschiedliche institutionelle Formen annehmen können. Eine zentralstaatliche Steuerung dieser Prozesse über institutionelle Vorgaben hat sich bislang als wenig erfolgreich erwiesen. Wichtiger scheint hier die Schaffung einer Anreizstruktur für öffentlich-private Kooperation auf der lokalen Ebene zu sein, die unterschiedliche Arten der Institutionalisierung zuläßt. In diesem Zusammenhang hat sich die Einrichtung lokaler bzw. interkommunaler Entwicklungsgesellschaften als interessanter Ansatz erwiesen, da diese von vornherein auf die Durchführung konkreter Maßnahmen abzielen.

Die zweite Form der öffentlich-privaten Kooperation, die auf die Durchführung einzelner Projekte ausgerichtet ist, läßt sich in Chile bislang nur vereinzelt beobachten, scheint jedoch zunehmende Bedeutung zu erlangen. Beobachtet wurden folgende Fälle:

- Auftragsvergabe für die Durchführung von Studien an öffentliche Institutionen oder Kofinanzierung bestimmter Projekte durch die Privatwirtschaft. So nimmt z.B. das Forschungszentrum für Umweltstudien der Universität Concepción (EULA) Aufträge aus dem öffentlichen und privaten Sektor an und führt alljährlich durch den Privatsektor kofinanzierte Umweltchecks des Flusses Bío-Bío durch;
- Kooperation in der Projektplanung oder in bestimmten Politikbereichen (z.B. die Planung des Industrieparkes Chacalluta durch die Regionalregierung Tarapacá, CORFO und die Freihandelszone Iquique oder das Erstellen von Absichtserklärungen zur Einhaltung von Umweltnormen durch die CONAMA und den Privatsektor bzw. Unternehmerverbände);

- punktuelle Kooperation von privaten Akteuren mit dem Ministerium für öffentliche Bauten bei Infrastrukturprojekten (so die Hafenbetreiber-gesellschaft in Iquique).

Die dritte Form der öffentlich-privaten Kooperation, die Vergabe von Konzessionsverträgen, fand sich in folgenden Ausprägungen wieder: private Hafenbetreibergesellschaften (1998 wurde die Verwaltung aller Häfen privatisiert), öffentlich-private Betreibergesellschaft für die Freihandelszone Iquique sowie private Betreiber von Exportzentren (das Exportzentrum Puerta America in Arica gehört zu 75 Prozent einem bolivianischen Unternehmen, zu 25 Prozent einer Immobilienfirma und hat vom Finanzministerium einen Konzessionsvertrag erhalten).

Fehlende Anreize und geringe Kooperationsbereitschaft

Auf den ersten Blick zeigt sich eine große Bandbreite an Foren für die Kommunikation und Kooperation zwischen staatlichem und privatem Sektor. In der Praxis ist jedoch festzustellen, daß die Mehrzahl dieser Foren nicht richtig funktioniert. Die befragten privaten Akteure gaben oftmals an, keines der existierenden Gremien zu nutzen. Abgesehen von der öffentlich-privaten Kooperation in konkreten Projekten wurden die meisten Kooperationsinstanzen als reine Gesprächskreise bezeichnet, die sich zudem unregelmäßig treffen und an denen die relevanten öffentlichen Akteure nicht teilnehmen (z.B. wurde mehrfach die geringe Teilnahme der Bürgermeister an den lokalen Wirtschaftsförderungskomitees moniert). In vielen Fällen existieren die gesetzlich vorgeschriebenen Institutionen gar nicht, wie z.B. die CESCO, oder die Unternehmer wissen nichts von der Existenz dieser Gremien. Neuen Initiativen, wie etwa den Regionalen Foren zur Wirtschaftsentwicklung (*Foros Regionales de Desarrollo Productivo*) droht die Gefahr, daß sie nach einem vielversprechenden Beginn mit viel örtlicher Prominenz sehr rasch an Dynamik verlieren und weder die öffentlichen Entscheidungsträger noch die Unternehmer eine weitere Mitarbeit in Betracht ziehen.

122 Vgl. MINECON (1999e); (2000b).

Die Erklärung für diese mangelhafte Funktionsweise der strategischen PPP liegt darin, daß viele der bestehenden Foren nicht systematisch an Ressourcenentscheidungen oder andere strategische Entscheidungsprozesse geknüpft sind. Für den Privatsektor besteht kein Anreiz zur Nutzung der öffentlich-privaten Foren, wenn die Ergebnisse der Abstimmungsprozesse nicht greifbar sind, keine konkreten Aktivitäten geplant werden und die Interessen der Beteiligten nicht nachvollziehbar berücksichtigt werden. Gegenwärtig scheint das Interesse der chilenischen Unternehmerschaft an öffentlich-privater Kooperation eher gering.

Beteiligung der Zivilgesellschaft

In den letzten Jahren haben es einige Vorreiter unter den *Servicios* geschafft, die Zivilgesellschaft stärker an der Politikgestaltung zu beteiligen. *Servicios* wie FOSIS, SERCOTEC oder INDAP beziehen heute soziale Organisationen in die Planung und Durchführung von Projekten ein. So nehmen bei FOSIS z.B. Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) und Nachbarschaftsorganisationen an den lokalen Arbeitstischen teil, in denen anstehende Projekte diskutiert und ausgewählt werden. Andere *Servicios* wie CORFO haben langjährige, institutionalisierte Beziehungen zu Unternehmerverbänden aufgebaut. Viele Befragte aus dem öffentlichen Sektor machten ihr Interesse an einer Annäherung an die gesellschaftlichen Organisationen deutlich, was auf eine steigende Nachfrage nach partizipativen Planungsprozessen hindeutet. In der Praxis finden sich diese bis auf die gerade genannten Vorreiter jedoch kaum.

Es bieten sich zwei Erklärungen für die begrenzte Partizipation der Zivilgesellschaft an der Politikgestaltung an: Zum einen der nach wie vor geringe Organisationsgrad der chilenischen Gesellschaft. Vielerorts sind Nachbarschaftsorganisationen die einzige funktionierende Organisation. Gewerkschaften und Kleinunternehmerverbände weisen häufig eine geringe Repräsentativität, schwache Organisationsstrukturen und daher wenig Durchsetzungsmacht auf, was ihnen nicht erlaubt, systematisch zu standortpolitischen Planungsprozessen beizutragen.

gen.¹²³ Zum anderen mangelt es an funktionierenden Partizipationsmechanismen von seiten des öffentlichen Sektors. Der immer noch stark zentralstaatlich, sektoral und technisch ausgerichtete Charakter des chilenischen Systems stellt ein gewichtiges Hindernis für eine funktionierende Beteiligung der gesellschaftlichen Organisationen dar. Viele regionale und lokale Akteure haben nicht die notwendige Entscheidungsautonomie für die Einberufung von dezentralen Foren mit zivilgesellschaftlicher Partizipation bzw. das Durchsetzen von in solchen Foren getroffenen Beschlüssen. Je dezentraler daher die Entscheidungsstrukturen im öffentlichen Sektor in Zukunft sein werden und je zielgruppennäher die Verwaltungsprozesse gestaltet werden, desto besser stehen die Aussichten für eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft.

4.4 Standortbezogene Wirtschaftsförderung

Wie in Kapitel 3 beschrieben, ist die makroökonomische Situation in Chile vergleichsweise stabil und bietet den Unternehmen verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionen. Die Unternehmenssteuern sind im internationalen Vergleich niedrig. Es bestehen Anreize für Investitionen und Export und zusätzliche Förderinstrumente für die geographisch entlegenen Regionen des Landes. Die Wirtschaftsförderung ist bisher allerdings nicht standortbezogen. Sie besteht vielmehr wie geschildert in sektoral orientierten Förderprogrammen und –institutionen und ist größtenteils noch stark zentralistisch organisiert. Dezentralisierungsprozesse finden in diesem Bereich bisher nur punktuell statt.

Standortbezogene Wirtschaftsförderung bietet zwei Vorteile: Erstens orientiert sie sich an der Nachfrage der Unternehmen und erreicht so eine höhere Kundennähe. Zweitens zielt sie auf verstärkte Kooperation und Verflechtung der Unternehmen in einem Wirtschaftsraum ab. Hierüber können bestehende Wertschöpfungsketten vertieft bzw. neue geschaffen werden.

123 Siehe auch Abalos König (2000).

Zur Verwirklichung dieser beiden Prinzipien einer standortbezogenen Wirtschaftsförderung sind in Chile noch einige Hindernisse zu überwinden. Reformbedarf konnte auf drei Gebieten identifiziert werden: Erstens zeigen sich gravierende Probleme, was den Informationsfluß zwischen Förderinstitutionen und Unternehmen angeht (4.4.1). Zweitens gibt es einen Anpassungsbedarf der inhaltlichen Schwerpunkte der Förderung an die Nachfrage der Unternehmen (4.4.2). Drittens besteht noch ein deutliches Defizit bei der Kooperation und Verflechtung der Unternehmen in den untersuchten Regionen (4.4.3).

4.4.1 Das Informationsproblem: Systeme zur Nachfrageermittlung und die Verbreitung von Informationen über Förderlinien

Ein dichter Informationsfluß zwischen Förderinstitutionen und Unternehmen ist eine wichtige Voraussetzung für nachfrageorientierte Wirtschaftsförderung. In den untersuchten Regionen haben wir jedoch Informationsprobleme auf beiden Seiten festgestellt: Zum einen sind Förderinstitutionen nicht angemessen über die Nachfrage der Unternehmen informiert. Zum anderen sind Unternehmer nicht zureichend über das Förderangebot informiert.

Im Hinblick auf den ersten Aspekt ließ sich feststellen, daß die Information der Förderinstitutionen über die Nachfrage nach Förderleistungen bei den Unternehmen häufig nicht ausreicht, um die angebotenen Leistungen an dieser Nachfrage zu orientieren. Häufig besitzen die Institutionen nicht einmal Kenntnisse über die in ihrem Wirtschaftsraum angesiedelten Unternehmen. Wo diese Daten existieren, stehen sie den für die Planung und Gestaltung der Förderleistungen zuständigen Behörden nicht immer zur Verfügung. Auch das nationale Statistikinstitut (*Instituto Nacional de Estadísticas*, INE) ist nicht systematisch in die Informationsverwaltung und –verbreitung eingebunden. Unternehmerverbände, die ebenfalls eine stärkere Rolle in der Verbreitung von Informationen über die bestehenden Unternehmen übernehmen könnten, haben häufig zu schwache organisatorische Strukturen bzw. keine ausrei-

chenden finanziellen Mittel, um derartige Aufgaben zu erfüllen.

Systeme zur Nachfrageermittlung, wie etwa regelmäßige Unternehmensbefragungen, kommen nur in Einzelfällen zur Anwendung. *Servicios* wie z.B. SERCOTEC verlassen sich als Informationsquelle auf die Unternehmen, die Projekte beantragen. Einige andere Institutionen wie z.B. CORFO greifen auf Unternehmerverbände bzw. auf private Durchführungsorganisationen zurück. In der Vergangenheit hat diese Praxis jedoch Probleme mit sich gebracht: Angesichts von Subventionssätzen bis zu 80 Prozent der Investitionssumme erwies es sich für die privaten Durchführer teilweise als lukrativ, selbst mit Projektvorschlägen an CORFO heranzutreten und dem pro forma beteiligten Unternehmen ein Handgeld auszuzahlen. Inzwischen liegen die Subventionssätze von CORFO bei maximal 60 Prozent, was diese Praxis unterbindet, aber immer noch haben die Durchführungsorganisationen ein starkes Eigeninteresse an der Einwerbung von Projektmitteln, und die Information über die Nachfrage der Unternehmen wird hiervon beeinflusst.

Insgesamt ließ sich feststellen, daß insbesondere der hohe Zentralisierungsgrad in der Programmgestaltung verhindert, daß die Regionalbüros der *Servicios* sich im Sinne einer nachfrageorientierten Wirtschaftsförderung um die systematische Nachfrageermittlung bei den Unternehmen und um eine Anpassung der Instrumente und Programme an die Nachfrage kümmern. Dieser geringe Grad an Nachfrageorientierung bringt das Risiko mit sich, daß Unternehmen sich für Projekte bewerben, die nicht ihren eigentlichen Bedürfnissen entsprechen, um die Fördermittel, die zur Verfügung stehen, abzuschöpfen. Eine weitere Gefahr ist, daß sich immer wieder dieselben Unternehmen um Fördermittel bewerben, auf deren Bedürfnisse die bestehenden Angebote am besten zugeschnitten sind.

Ein zusätzliches Informationsproblem auf Seiten der Institutionen besteht im Fehlen von Evaluierungssystemen (s. Kap. 4.2.3): Fehlende Information über die Wirkung der durchgeführten Projekte erschwert eine Anpassung an die Nachfrage der Unternehmen.

Auf der anderen Seite wissen viele Unternehmen, vor allem die große Zahl der Kleinst- und Kleinunternehmen (KKU), nicht, welche Förderinstrumente und -programme angeboten werden. Dies scheint zum Teil an der unzureichenden Informationspolitik der Institutionen zu liegen. Sie gehen sehr wenig direkt auf Unternehmer zu. Ein zusätzliches Problem liegt im mangelnden Organisationsgrad der Unternehmerverbände, über die Informationen an die Unternehmen kanalisiert werden könnten. Dieses Problem ist mittlerweile erkannt. Ein Beispiel für Reformanstrengungen in diesem Zusammenhang ist die Handelskammer in Iquique (Tarapacá), die als einen Schwerpunkt ihrer Arbeit die Beratung von Unternehmen über Fördermöglichkeiten ansieht und im Rahmen einer Kammernpartnerschaft von der IHK Aachen beraten wird.

Auch die öffentlichen Institutionen auf regionaler und kommunaler Ebene übernehmen bislang nur in vereinzelt Fällen die Rolle von Mittlerorganisationen, die die Informationsverbreitung koordinieren. Ein sinnvoller Schritt bestünde in der Einrichtung von Wirtschaftsförderungsbüros auf kommunaler Ebene, die über die Angebote der verschiedenen Institutionen informieren. Ein solches Büro ist das Informationszentrum für Unternehmer (*Centro de Información Empresarial*, CIE) in Arica, dem allerdings noch der nötige finanzielle und politische Rückhalt fehlt: Es besteht nur aus einer festangestellten Fachkraft, die kaum Unterstützung von Seiten der Kommunalregierung erhält und ihrer Aufgabe nur sehr begrenzt nachkommen kann.

4.4.2 Nachfrageorientierung der standortpolitischen Institutionen

Die Ausrichtung der standortpolitischen Institutionen an der bestehenden regionalen und lokalen Unternehmensnachfrage ist in Chile nicht immer gewährleistet. Durch die Interviews ließen sich insbesondere in vier Bereichen Defizite bei der Nachfrageorientierung und der Förderpraxis erkennen. Diese vier Bereiche sind: Unternehmensfinanzierung, Investitionsförderung, Exportförderung und öffentliche Verwaltung.

Das meistgenannte Defizit, insbesondere für kleine Unternehmen, ist die unzureichende **Unternehmensfinanzierung**. Dies liegt allerdings nicht an fehlenden Kreditinstitutionen: Neben den kommerziellen Banken, von denen sich einige auf den KMU-Bereich spezialisiert haben (wie die Entwicklungsbank, *Banco del Desarrollo*), wurde 1998 ein Ableger des staatlichen *Banco del Estado* geschaffen, der den KKU-Bereich abdecken soll (*Banestado Microempresa*). Darüber hinaus existieren zahlreiche Kreditkooperativen und Finanzierungsgesellschaften (*Financieras*), die auf Konsumentenkredite spezialisiert sind.

Der Zugang zu längerfristigen und zinsgünstigen Krediten ist für KKU jedoch aus mehreren Gründen stark eingeschränkt: Erstens ist die Verzinsung von Kleinkrediten aufgrund der relativ hohen Verwaltungskosten hoch im Vergleich zum Marktzinssatz, was insbesondere die Kreditaufnahme für längerfristige Investitionen verhindert. Um dieses Problem anzugehen, zahlen FOSIS mit seinem Kreditprogramm (*Programa de Asistencia Crediticia*) und INDAP eine Subvention für die Verwaltungskosten kleiner Kredite. Diese Subvention geht jeweils an die kreditvergebende Bank und liegt im Falle von FOSIS bei durchschnittlich ca. 80 US\$.

Zweitens sind die Laufzeiten der Kredite zu kurz, um Finanzierung zu fördern, die über Arbeitskapital hinausgeht und Investitionen ermöglicht. Zwar existieren längerfristige Kreditlinien vom *Banco del Estado*, aber die Zugangsbedingungen (nur formalisierte Unternehmen, Garantien und Rechnungslegung) verhindern eine breitere Streuung dieser Kredite.

Drittens können viele KKU nicht die geforderten Garantien beibringen, auch wenn sie durchaus zahlungsfähig wären. Das liegt auf der einen Seite daran, daß sie über ein zu geringes Vermögen verfügen. Auf der anderen Seite liegt es an der Buchführungs- und Rechnungslegungspraxis vieler KKU, die oft nicht so ausgereift ist, daß anhand der Belege die Zahlungsfähigkeit nachgewiesen werden könnte. Um dieses Problem anzugehen wurde vor einigen Jahren ein staatlicher Kreditgarantiefonds für Kleinunternehmen (*Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa*, FOGAPE) eingeführt. Durch diesen

Fonds werden 80 Prozent der Garantiesumme für einen Kredit abgedeckt, um das Risiko für die kreditvergebende Institution zu vermindern. Bisher scheint sich die Verfügbarkeit von Krediten für KKKU durch diesen Fonds aus Sicht der Unternehmer nicht ausreichend verbessert zu haben. Anscheinend kommt es öfters vor, daß die Banken bei der Kreditvergabe die notwendigen Sicherheiten höher veranschlagen, sobald sie wissen, daß die Unternehmen vorhaben, Mittel aus dem FOGAPE zu beantragen.

Viertens haben viele der KKM-Unternehmer einen Eintrag bei der DICOM (entspricht der deutschen Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung, Schufa) wegen nicht zurückgezahlter Konsumentenkredite, insbesondere aus dem Krisenjahr 1998. Dies verhindert die Aufnahme von produktiven Krediten und damit im Einzelfall auch die Rückzahlung der fälligen Konsumentenkredite. Dieses Problem ist im Bereich der Förderinstrumente von CORFO gelöst worden, indem die Eintragungen des Jahres 1998 gestrichen wurden.¹²⁴

Fünftens haben viele Banken Vorbehalte gegen Firmen, die mit staatlichen Fördermitteln arbeiten, da sie solche "Projektunternehmen" automatisch als risikoreich einstufen.

Diese Finanzierungsprobleme lassen sich nicht allein durch regionale Standortpolitik beseitigen. Gleichwohl können regionale Akteure in diesem Bereich zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen beitragen. Vor allem können sie als Vermittler zwischen Finanzsystem und den regionalen Unternehmen fungieren, wechselseitig relevante Informationen bereitstellen und zur Modernisierung der KKKMU in Bereichen wie Rechnungslegung und Buchführung beitragen.

Der zweite Defizitbereich ist die **Investitionsförderung**. Diese befindet sich sowohl lokal als auch regional noch in den Anfängen. Die Kommunen betreiben, mit wenigen Ausnahmen, keine aktive Investitionsförderung. Ein positives Beispiel ist das CIE in Arica (s.o.), das auch potentiellen Investoren

offensteht. Die fehlende Investitionsförderung läßt sich insbesondere auf zwei Ursachen zurückführen: Erstens lagen die Aufgaben der Kommunen bisher vor allem bei der Verwaltung von zentralstaatlich zugeteilten Geldern und im sozialen Bereich. Standortpolitik wird oft noch nicht als Aufgabe wahrgenommen. Zweitens sind die Anreize für eine aktive Standortpolitik gering, da die Kommunen nur einen niedrigen Steueranteil der Unternehmen beziehen, die sich auf ihrem Gebiet befinden. Ein weiteres Problem auf kommunaler Ebene sind, wie schon angesprochen, die veralteten oder nicht existierenden Raumordnungspläne (*Planes Reguladores*). Potentielle Investoren werden abgeschreckt, da keine Klarheit über mögliche Unternehmensstandorte besteht und eine Investitionsentscheidung mit erhöhtem bürokratischem Aufwand verbunden ist.

Auf regionaler Ebene existieren zwei Arten von Investitionsförderprogrammen: Im vergangenen Jahr wurde das Programm TodoChile ins Leben gerufen, bei dem die Regionalregierungen, CORFO, ProChile und teilweise private Partner (z.B. die Industrie- und Handelskammer von Concepción) zusammenarbeiten, um die Regionen als Standorte zu vermarkten. In diesem Rahmen wurden auch *One-Stop-Agencies* für Investoren in den Regionaldirektionen von CORFO eingerichtet. Über die Arbeit dieser Büros liegen allerdings noch keine Erkenntnisse vor.

Eine zweite Form der Investitionsförderung sind die sogenannten *Planes Especiales*. Hierbei handelt es sich um vom Wirtschaftsministerium festgelegte Fördergebiete, die aufgrund ihrer geopolitischen bzw. wirtschaftlichen Lage für besonders förderungswürdig gehalten werden. So besteht, wie in Kap. 4.1 beschrieben, ein *Plan Especial* für den Wirtschaftsraum Arica / Parinacota. In diesen *Planes Especiales* werden Investitionsanreize durch Steuererleichterungen und Zollsenkungen gesetzt. Diese Art der Förderpraxis geht jedoch eher in Richtung eines Kostenwettbewerbs als in die eines Qualitätswettbewerbs und fördert einzelne Regionen zum Nachteil anderer, die nicht über vergleichbare Anreize verfügen. Fraglich ist auch, ob durch diese Art der Anreizsetzung die regionale Wirtschaft gestärkt wird, oder ob nicht viel eher eine Struktur

124 Vgl. MINECON (1999e).

geschaffen wird, die sich im Moment des Wegfallens der Subventionen als ineffizient erweist.

Der dritte Defizitbereich ist die **Exportförderung**. Zwar existiert mit ProChile eine Förderinstitution mit langjähriger Erfahrung, aber in den letzten Jahren ist die Anzahl der exportierenden Firmen nicht gestiegen und die Fluktuation der Exporteure ist hoch (30 Prozent der exportierenden Firmen wechseln jährlich). Die exportierten Produkte sind weiterhin meist rohstoffnah und die Wertschöpfung daher gering. Zwar läßt sich in einigen Branchen eine Tendenz zur allmählichen Vertiefung der Wertschöpfung beobachten. So werden etwa im Holzsektor anstelle von Holzstämmen und -chips zunehmend Zellulose, Bretter und Sperrholz exportiert. Dennoch sind die Hauptexportprodukte weiterhin Rohstoffe und rohstoffnahe Produkte (Bergbauerzeugnisse, Zellulose, Früchte, Wein).

ProChile arbeitet eng mit CORFO zusammen und fördert bevorzugt solche Unternehmen, die nicht-traditionelle Produkte exportieren, eine vertiefte Wertschöpfung aufweisen oder neue Märkte erschließen (produktbezogen bzw. regional). Probleme bestehen bei der Erfassung der Unternehmen, die potentiell exportieren könnten, und in der Förderung von KMU, die exportfähig wären. In diesen Bereichen könnte ProChile z.B. enger mit den Förderinstitutionen zusammenarbeiten, die auf die Förderung von KKMU spezialisiert sind (SERCOTEC, INDAP, FOSIS), oder verstärkt mit regionalen Unternehmensverbänden kooperieren.

Der vierte Bereich, in dem die Nachfrageorientierung der Institutionen verbesserungsfähig ist, ist die **öffentliche Verwaltung**. Bürokratische und langsame Verfahren behindern die Umsetzung von unternehmerischen Initiativen. Viele Förderinstrumente sind mit einem unnötig hohen bürokratischen Aufwand verbunden, häufig auch mit Reisen nach Santiago. Dies bürdet insbesondere kleineren Unternehmen hohe Kosten auf. Auch die Formalisierung von Unternehmen ist aufwendig: Zwischen 40 und 100 Verfahrensschritte sind erforderlich, was viele informelle Unternehmen davon abhält, sich zu formalisieren, und sie damit auch von Förderprogrammen ausschließt. Zudem fehlen den Kleinstunternehmern oft die notwendigen Kenntnisse und

Kapazitäten, um auf bestehende Förderprogramme zugreifen zu können, da diese relativ komplizierte Antragsverfahren mit sich bringen.

Die Unternehmensformalisierung soll mit einem kürzlich erschienenen Handbuch des Wirtschaftsministeriums erleichtert werden, in das die Erfahrungen eines Pilotprogramms zur Verfahrensvereinfachung eingeflossen sind.¹²⁵ Unter anderem wird darin angestrebt, die Anzahl der Verfahrensschritte zur Unternehmensformalisierung drastisch zu reduzieren.

4.4.3 Unternehmenskooperation

In Chile existieren verschiedene Programme zur Förderung von **horizontalen Unternehmenskooperationen**. Es ließ sich in den Interviews jedoch ein sehr niedriges Niveau an Kooperation feststellen. Die große Mehrheit der befragten Unternehmen in den Regionen kooperiert nicht mit anderen Unternehmen. Dies gilt insbesondere für die großen und modernen Unternehmen. Die Gründe hierfür liegen zum einen in der individualistischen Unternehmerkultur, zum anderen im niedrigen Grad der Integration in regionale Produktionssysteme und drittens in der fehlenden Intermediation durch staatliche Institutionen.

Im Bereich der KMU-Förderung bietet vor allem CORFO kooperationsorientierte Projekte an (PROFO), bei denen gemeinsame Aktivitäten (Messebesuche, Seminare, gemeinsame Kommerzialisierung oder technologische Innovationen) von mindestens fünf KMU unterstützt werden. Darüber hinaus macht CORFO innerhalb des Fonds für technologische Innovation (FONTEC) und des technischen Hilfsfonds (*Fondo de Asistencia Técnica*, FAT) Förderangebote an Zusammenschlüsse von wenigstens drei Unternehmen. Bei der Förderung von Kleinst- und Kleinunternehmen haben besonders SERCOTEC, FOSIS und INDAP Instrumente entwickelt, die von mehreren Unternehmen gemein-

125 Vgl. MINECON (1999g).

schaftlich in Anspruch genommen werden können.¹²⁶

Diese Programme werden in den Regionen von einigen Unternehmen durchaus genutzt und auch positiv bewertet. Zum Teil wurden zudem Kooperationen von Unternehmerverbänden initiiert und gefördert, wie etwa von der Landwirtschaftlichen Gesellschaft Bío-Bío (*Sociedad Agrícola del Bío-Bío*, SOCABIO). Insgesamt jedoch erschien das Kooperationsniveau bei den befragten Unternehmen niedrig. Auch Unternehmen, bei denen eine Kooperation sinnvoll erschien, um sich in den Wirtschaftsraum zu integrieren und eine bessere Marktposition zu erlangen, kooperierten häufig nicht. Ein Beispiel hierfür ist eine mittelständische Holzfirma in Bío-Bío, die trotz positiver Erfahrungen mit einem PROFO keine Kooperationsbeziehungen mit anderen KMU im Sektor unterhielt, obwohl dies die Marktposition gegenüber den großen Holzunternehmen verbessern und die Modernisierung des Unternehmens befördern könnte. Darüber hinaus ging bei den befragten Unternehmen die Kooperation selten über den Förderzeitraum des Programms hinaus, was darauf hindeutet, daß es weiterer Anreize zur Kooperation bedarf. Allerdings ist anzumerken, daß eine systematische Erfassung der betrieblichen Kooperationsbeziehungen im Rahmen der vorliegenden Studie nicht vorgenommen werden konnte.

Was die **vertikale Verflechtung** von Unternehmen mit ihren Zulieferern angeht, besteht in Chile vor allem eine Förderlinie, die ebenfalls von CORFO angeboten wird: Das Programm für die Entwicklung von Zulieferern (*Programa de Desarrollo de Proveedores*, PDP) bietet Groß- und Mittelunternehmen Fördermittel zur Kooperation mit ihren Zulieferern (mind. 10 KMU im Industrie- und Manufaktursektor, mind. 20 im Agrarsektor). Finanziert werden hierbei bis zu 60 Prozent der Kosten für die Entwicklung eines Kooperationsplanes und für die Durchführung von Maßnahmen, insbesondere zum *subcontracting* mit KMU. Es handelt sich hierbei um ein relativ neues Programm, das erst seit 1998 läuft, so daß eine Bilanz schwierig ist. Einige von

den befragten Unternehmen in den Regionen haben an derartigen Projekten teilgenommen und zeigten sich zufrieden. Zum Teil wurden die Zusammenschlüsse von NROs oder Unternehmerverbänden initiiert, wie etwa von der Entwicklungsgesellschaft von Arauco (*Corparauco*) in Bío-Bío, die im Moment zwei PDP-Projekte durchführt. Vereinzelt wurde allerdings angemerkt, daß die teilnehmenden Großunternehmen die erhaltenen Fördermittel nicht zu Kooperationszwecken, sondern zur Senkung der laufenden Kosten eingesetzt hätten. Insgesamt erschien auch das Verflechtungsniveau niedrig. Die meisten befragten Unternehmen hatte keine Kooperationsbeziehung mit ihren Zulieferern.

Die Ergebnisse machen deutlich, daß zusätzliche Anreize für Kooperation und Verflechtung geschaffen werden sollten. Diese sollten jedoch nicht in zusätzlicher materieller Förderung oder neuen Programmen und Fonds bestehen, da die bestehenden Programme positive Ansätze verfolgen, aber wenig genutzt werden. Vielmehr sollte der Schwerpunkt auf weiche Steuerungsinstrumente wie Absicherung, Information und Monitoring gesetzt werden. Vorbild könnte hier z.B. die Zusammenarbeit zwischen dem Minenunternehmen Doña Inés de Collahuasi und der Handelskammer von Iquique sein, die dem Unternehmen auf Anfrage Informationen über mögliche Zulieferer für bestimmte Produkte gibt. Anreize zu Verflechtung und damit Ansatzpunkte zu einer Vertiefung der Wertschöpfungsketten können darüber hinaus über die gezielte Förderung von Zulieferern für die Großunternehmen in den Regionen geschaffen werden. In Tarapacá wären hier mögliche Ansatzpunkte die KMU der metallverarbeitenden Branche, die sich mit dem Minensektor vernetzen können. In Bío-Bío wäre dies u.a. die mittelständische Holzverarbeitende Industrie, die mit den großen Holzfirmen kooperieren kann.

In diesem Zusammenhang ist außerdem eine gezielte **Förderung von Existenzgründungen** nötig. Hier besteht in Chile ein großes Defizit, es existieren nur vereinzelte Initiativen. Diese sind wiederum nicht an regionale Standortpolitiken geknüpft, schöpfen nicht systematisch die produktiven Potentiale des Standortes aus und knüpfen meist kaum an vorhandene Produktionssysteme an. Zudem bestehen keine Instrumente für die Bereitstellung von Risikokapital

126 Vgl. hierzu SERCOTEC (1999b).

und Informationen und für die Kommerzialisierung neuer Produkte. Bei der Existenzgründung könnten regionale Institutionen eine wichtige Rolle spielen. Sie könnten strategische Branchen identifizieren, in denen neue Unternehmen geschaffen werden sollten, und sie könnten die Eingliederung in neue Märkte erleichtern (*Merchandising, Marketing*). Ein wichtiges Element bei der Bereitstellung von Gewerbeflächen ist auch die Raumplanung, bei der regionale und lokale Akteure eine große Rolle spielen. Schließlich ist auch an eine aktivere Rolle der Universitäten zu denken, die Unternehmensgründungen aus dem Studium bzw. aus dem Forschungsbetrieb anregen können. Eine derartige Initiative wird zur Zeit in der Ingenieursfakultät der *Universidad de Concepción* gestartet.

5 Empfehlungen

Chile verliert Entwicklungschancen aufgrund seiner zentralisierten und sektoralen institutionellen Struktur. Das soll nicht heißen, daß die chilenische Wirtschaft in naher Zukunft keine Wachstumschancen hat, solange der Wachstumspfad der ressourcennahen Produktion noch ausgeweitet werden kann (Holzwirtschaft, Fischerei, Bergbau). Ziel sollte es jedoch sein, das Wachstum in territorialer, sektoraler und sozialer Hinsicht auf eine breitere Grundlage zu stellen.

In **territorialer** Hinsicht besteht die zentrale Herausforderung darin, die endogenen Ressourcen der verschiedenen Wirtschaftsräume zu mobilisieren. Hier geht es nicht darum, ein gleichgewichtiges regionales Wachstum herbeizuführen: Auch unter den Bedingungen des Qualitätswettbewerbs werden einige Regionen sich dynamischer entwickeln als andere. Es macht jedoch aus zwei Gründen Sinn, der zunehmenden wirtschaftlichen Konzentration in der Hauptstadtregion entgegenzutreten: Zum einen hat sie *diseconomies of agglomeration* zur Folge, die teilweise über Transferleistungen und Subventionen kompensiert werden. Zum anderen erschwert sie die Herausbildung von integrierten Produktionssystemen in anderen Regionen des Landes.

In **sektoraler** Hinsicht sollten bestehende Bemühungen verstärkt werden, von der Konzentration auf wenige ressourcennahe Produktionszweige zu einer Vertiefung der Wertschöpfung sowie einer Diversifizierung der Produktpalette zu gelangen. Dies führt zu geringerer Abhängigkeit von schwankenden Weltmarktpreisen der ressourcennahen Produkte und zu einer größeren Gestaltungsfähigkeit der Handelsbeziehungen. Außerdem kann es zu einer Entlastung der intensiven Ressourcennutzung vor allem in der Fischerei und der Forstwirtschaft führen. Zusätzlich bieten Aktivitäten mit größerer Verarbeitungstiefe höherqualifizierte Arbeit und sicherere Arbeitsverhältnisse.

In **sozialer** Hinsicht geht es darum, den starken Einkommensunterschieden, unsicheren Beschäftigungsverhältnissen und der ungenügenden sozialen Absicherung eines großen Teils der chilenischen Bevölkerung entgegenzuwirken. Durch die Verbesserung von Rahmenbedingungen und Startchancen für unternehmerische Aktivitäten und die standortpolitische Förderung von Humankapital wird Wachstum langfristig stärker an die Innovationskraft der wirtschaftlichen Akteure angebunden und weniger an die Ausbeutung der Ressourcenbasis des Landes.

Dieses Ziel der breiteren Grundlage des Wachstums kann durch die Förderung des Qualitätswettbewerbs in den Wirtschaftsräumen und Unternehmen erreicht werden. Dazu sind in Chile weitere institutionelle Reformen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene notwendig. Insgesamt hat die Untersuchung eine hohe Reformbereitschaft der chilenischen Institutionen aufgezeigt. Es gibt eine klare Tendenz, Konzepte der Entwicklung von Wirtschaftsräumen in die institutionelle Modernisierung einzubeziehen, wie auch die Politik der regionalen Wirtschaftsentwicklung der Regierung Frei deutlich macht. Allerdings fällt auf, daß diese Reformansätze in der Praxis nicht vollständig umgesetzt und Reform Erfahrungen nicht systematisch verbreitet werden, und somit Information über *best practices* häufig nicht verfügbar ist. So gibt es eine große Anzahl von Pilotprojekten, aber nur ein kleiner Teil davon schließt eine Evaluierung und Verbreitung von Ergebnissen ein. Für ein politisches System, in dem regionale

und lokale Akteure eine zunehmend wichtige Rolle spielen, ist dies ein schwerwiegender Mangel.

Trotz der Dynamik einzelner institutioneller Reformprozesse und der schon erfolgten Dezentralisierungsschritte, gibt es in Chile derzeit **kein kohärentes Modell** der politischen, fiskalischen und administrativen Modernisierung auf regionaler und lokaler Ebene. Es fehlte bislang der politische Wille, die Bekenntnisse zur Dezentralisierung mit klaren Reformschritten zu begleiten. Auf der zentralen Ebene wird von vielen politischen Akteuren ein Machtverlust zugunsten der Regionen und Kommunen befürchtet. Es wird gefragt, ob die Einheit des Nationalstaates durch ein dezentralisiertes politisches System gewährleistet werden könne. Auch wird die technische Kompetenz der untergeordneten Gebietskörperschaften angezweifelt.

5.1 Reformbedarf in der chilenischen Standortpolitik

Kernelement und Ausgangspunkt der Empfehlungen dieser Studie ist vor diesem Hintergrund eine weitere **Stärkung** der dezentralen standortpolitischen Institutionen, insbesondere auf der regionalen Ebene. Daher richten sich die ersten drei Empfehlungen auf diese grundlegenden Reformen. Die institutionelle Realität, der wir in Chile begegnet sind, gibt jedoch Anlaß zu einer Reihe weiterer Empfehlungen. Sie entspringen der Tatsache, daß man zunächst auf der bestehenden sektoralen und zentralistischen Institutionenstruktur aufbauen und diese Schritt für Schritt in Richtung der angestrebten Struktur reformieren muß. Hierzu sollte die Koordination zwischen den Institutionen und die Integration der Programme und Instrumente gefördert, die Zielgruppennähe der Institutionen erhöht, Reformanstrengungen und Erfahrungen systematisiert, die existierenden Planungsinstrumente verbessert, die Partizipationsmöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure erweitert und die Wirtschaftsförderung stärker auf die jeweiligen Standorte ausgerichtet werden.

Die im folgenden ausgeführten Empfehlungen wenden sich nicht nur an die dezentralen Ebenen der chilenischen Institutionen: Es ist vor allem Aufgabe des Zentralstaates, ein kohärentes Modell der politi-

schen und administrativen Modernisierung zu entwickeln, das den neuen Anforderungen an staatliches Handeln gerecht wird. Dies beinhaltet Reformen im Bereich der politischen Repräsentation und Legitimation auf der Regionalebene, Reformen innerhalb der sektoralen Institutionen hin zu stärkerer Dezentralisierung und Orientierung an räumlicher Wirtschaftsentwicklung sowie nicht zuletzt auch einen Wandel im Selbstverständnis der zentralstaatlichen Ministerialbürokratie, die unter den Bedingungen der Dezentralisierung ihre Weisungsbefugnisse einschränken, aber ihre Kontroll-, Beratungs- und Monitoringfunktionen ausbauen muß.

Die Regionalregierungen politisch stärken: Aus standortpolitischer Sicht empfiehlt es sich, die politische Macht- und Legitimitätsbasis der Regionalregierung zu stärken. Es ist daher zu begrüßen, daß in Chile gegenwärtig die Direktwahl des Regionalrates, seines Präsidenten bzw. des Intendenten der Region diskutiert wird. Unter den Bedingungen der politischen Dezentralisierung kommt es dem Zentralstaat zukünftig zu, die Arbeit der Regionalregierungen zu überwachen, um eine größtmögliche Kohärenz der Entwicklungsstrategien zu gewährleisten. Aufgabe der Regionalregierungen ist es u.a., die Arbeit der Kommunen zu überwachen und zu unterstützen. Die politische Stärkung der Regionen durch direkte Wahlen verbessert nicht nur ihre Stellung gegenüber dem Zentralstaat, sondern erleichtert auch die Wahrnehmung von Kontroll- und Beratungsfunktionen gegenüber den Kommunen. Diese stehen als Körperschaften mit einer autonomen Legitimationsbasis den Interventionen der Regionalregierungen bislang eher mißtrauisch gegenüber.

Die regionale Institutionenstruktur reformieren: Damit die Region ihre Aufgaben im Bereich Standortpolitik effektiv wahrnehmen kann, ist eine Reform der institutionellen Struktur nach dem AKV-Prinzip von entscheidender Bedeutung. Hierfür ist es wichtig, die technischen Kapazitäten der Regionalregierungen zu stärken. Deshalb wäre eine Übertragung der Planungskompetenzen vom Regionalvertreter des Planungsministeriums (SERPLAC) auf die Regionalregierung begrüßenswert. Dies würde auch dazu beitragen, die Rolle der Regionalregierung in der strategischen Planung zu stärken. Damit würde neben den zwei bestehenden Abteilungen

Verwaltung und Finanzen und Analyse und Kontrolle eine dritte Abteilung für Planung entstehen. In einem weiterführenden Schritt sollten die Regionalvertreter der Ministerien (SEREMI) und der *Servicios* in die Regionalregierung integriert werden. Dabei sollte die personelle Zusammensetzung stärker auf regionaler Ebene (durch Intendente und Regionalrat) als durch den Präsidenten bzw. die zentralstaatliche Ministerialbürokratie bestimmt werden.

Die fiskalische Dezentralisierung weiterführen:

Wir empfehlen die Schaffung eigener Einnahmen aus Steuern, Abgaben oder Gebühren für die Regionalregierungen. Allerdings sollten diese auf unternehmerischer Aktivität basieren, damit zusätzliche Anreize für ein Engagement der Regionen im Bereich der Wirtschaftsentwicklung entstehen. Dasselbe gilt für die Kommunen: Ihre Einnahmen aus unternehmerischer Aktivität, im Moment vor allem die Ausstellung von Gewerbelizenzen, sollten erhöht werden. Allerdings ist an Mechanismen zu denken, die sich stärker am Unternehmenserfolg orientieren als bisher. Die Schaffung eigener Einnahmen sollte mit Ausgleichsfonds zwischen den Gebietskörperschaften einhergehen, um auch ärmeren Territorien Mittel zur Gestaltung ihrer Entwicklungsstrategie zukommen zu lassen.

Ein weiterer wichtiger Schritt wäre die Loslösung der Finanzquellen von der starken sektoralen Konditionierung. Dazu ist zunächst eine stärkere Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung auf die Regionalsekretariate der Ministerien und die Regionaldirektionen der *Servicios* notwendig. Anschließend sollten diese sektoralen Investitionshaushalte mit regionaler Ausrichtung unter dem Dach des Regionalhaushalts zusammengeführt werden. Das würde eine bessere Fokussierung der Wirtschaftsförderungsinstrumente erlauben, die Koordination der verschiedenen Sektorprogramme erleichtern und die Ausrichtung der öffentlichen Investitionen an der strategischen Planung verbessern.

Empfohlen wird schließlich auch die Ausdehnung des Finanzierungsmodus *Convenios de Programación*, der bisher nur zur Kofinanzierung zwischen Ministerien und Regionalregierungen zur Verfügung steht, auf die Zusammenarbeit zwischen Mi-

nisterien und Kommunen bzw. Regionalregierungen und Kommunen.

Die Koordination zwischen den Akteuren der regionalen und lokalen Standortpolitik ausbauen:

Es wird empfohlen, neben der bilateralen Koordination in einzelnen Sektoren vor allem die multilaterale Koordination mit Konzentration auf einzelne Zielgruppen oder Politikfelder zu intensivieren. Auf regionaler Ebene ist dies über die oben thematisierte Integration der sektoralen Akteure in die Regionalregierung erreichbar. Sehr wichtig ist allerdings auch die lokale Koordination von Sektorpolitiken: Die Kommunen sollten hier zusätzliche Kompetenzen erhalten und mehr als nur das Recht auf Information über die Sektorpolitiken der Ministerien und *Servicios*. Es gibt heute bereits verschiedene Ansätze für die Koordination sektoraler Akteure auf lokaler Ebene, z.B. lokale Entwicklungsgesellschaften oder die lokalen Komitees zur Wirtschaftsförderung. Diese Entwicklung gilt es weiter zu fördern.

Auch die Koordination zwischen den territorialen Akteuren (Kommunen, Provinzen und Regionen) muß weiter ausgebaut werden. Standortpolitik basiert in vielen Fällen auf interkommunaler Zusammenarbeit. Mit der Förderung interkommunaler Raumordnungspläne ist ein Schritt in die richtige Richtung unternommen worden, erforderlich ist jedoch die Ausdehnung von Koordinationsfeldern auf die Bereiche der Versorgungswirtschaft, des Verkehrswesens und des Standortmarketings. In ländlich geprägten und peripheren Gebieten sollten die Provinzgouverneure befähigt werden, Koordinationsaufgaben zwischen Kommunen und Sektorinstitutionen zu übernehmen.

Die Kunden- und Bürgerorientierung der öffentlichen Verwaltung stärken:

Eine wichtige Aufgabe für den öffentlichen Sektor besteht in der weiteren Umsetzung von Reformen zur Vereinfachung von Verwaltungsabläufen, um die Institutionen für Kunden und Bürger zugänglicher zu machen. Ebenso sollte großer Wert auf die Verbreitung von Informationen über das staatliche Angebot an Dienst- und Förderleistungen sowie auf die Erfassung der Nachfrage des privaten Sektors gelegt werden. Dabei kann eine vertiefte Zusammenarbeit mit privaten

Durchführungsorganisationen hilfreich sein, da zahlreiche wirtschaftsnahe Dienstleistungen genauso gut oder besser von privaten Trägern erbracht werden können.

Das institutionelle Lernen und die Verbreitung von *best practices* in der öffentlichen Verwaltung unterstützen: Um besseren Nutzen aus den vielfältigen Reformansätzen im Sinne des *New Public Management* in der öffentlichen Verwaltung zu ziehen, schlagen wir vor, Instrumente der Wirkungsanalyse für Interventionen des Staates im Bereich der Wirtschaftsentwicklung zu entwickeln und anzuwenden sowie Systeme institutionellen Lernens in den regionalen und lokalen Institutionen zu schaffen. Schließlich ist auch die Verbreitung von *best practices* unter den Akteuren der Standortpolitik von herausragender Bedeutung, u. a. auch, um eine einheitliche und überschaubare institutionelle Entwicklung zu gewährleisten. Die Schaffung von internetgestützten Kommunikationsnetzwerken bietet sich zum Informationsaustausch über Reformansätze im öffentlichen Sektor an.

Die strategische Planung verbessern: Die strategische Planung muß auf der regionalen und lokalen Ebene enger an die Ressourcenentscheidungen der öffentlichen Hand angekoppelt werden. Unternehmen, Bildungs- und Forschungsinstitutionen und die Zivilgesellschaft sollten am Planungsprozeß beteiligt werden, um einen breiten Konsens über die Entwicklungsziele zu erzielen, erreichbare und verifizierbare Ziele zu formulieren und einen hohen Grad an Transparenz und gesellschaftlicher Kontrolle der Politik zu erreichen. Zudem ist es wichtig, die kommunale Planung mit der Regionalplanung abzustimmen und Sektorpläne auf der Basis dieser territorialen Pläne zu erstellen.

Die Effizienz der Raumordnung erhöhen: Die technischen und administrativen Kompetenzen der Regionalregierungen und Kommunen in der Raumordnung müssen weiter gestärkt werden, um die beschleunigte Modernisierung der Standorte zu gewährleisten. Die sektoralen Akteure der Raumordnung (Ministerium für Wohnungswesen und Stadtentwicklung, Ministerium für öffentliche Bauten, Landwirtschaftsministerium, etc.) sollten Dienstleistungsfunktionen übernehmen, was lokale und

regionale Raumordnungsaufgaben angeht. Hier ist besonders auf eine Verkürzung der sehr langwierigen Verfahren zu achten. Bei überregionalen Projekten, wie z.B. dem Fernstraßenbau, sollte die Verantwortung gemäß dem Prinzip der Subsidiarität jedoch nach wie vor bei den zentralstaatlichen Instanzen liegen.

Öffentlich-private Kooperationen ausbauen: Die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft in der Standortpolitik sollte weiter intensiviert werden. Hierfür ist es wichtig, daß Prozesse der Leitbildformulierung zu konkreten, gemeinsam realisierten Maßnahmen führen. Unter Berücksichtigung der geringen Erfahrung in Chile im Bereich der öffentlich-privaten Partnerschaft sollte auch daran gedacht werden, die Unternehmerverbände als Vermittler zwischen Unternehmen und Staat zu stärken. Der rechtliche Rahmen für öffentlich-private Kooperationen auf lokaler Ebene sollte den Kommunen mehr Freiräume in diesem Bereich einräumen.

Die Organisationen der chilenischen Zivilgesellschaft stärken: Die Institutionen der Standortpolitik brauchen repräsentative Ansprechpartner in der Zivilgesellschaft, die in der Lage sind, fähiges Personal und Wissen in die Planung und Implementierung von Entwicklungsstrategien einzubringen. Deshalb ist die Beteiligung von Forschungs- und Bildungseinrichtungen an politischen Prozessen und die Förderung von Organisationen, Verbänden und Gewerkschaften in ihrer Rolle als Sprachrohr der gesellschaftlichen Interessen wichtig. Dies schließt mit ein, über den politischen und rechtlichen Rahmen der Beteiligungsmöglichkeiten und Einflußmöglichkeiten der verschiedenen Gruppierungen nachzudenken. Besonders ins Auge fallen dabei die beschränkten Möglichkeiten der Gewerkschaften, die Interessen ihrer Klientel zu vertreten.

Wirtschaftsförderung standortbezogen gestalten: Es wird empfohlen, standortbezogene Systeme der Nachfrageermittlung zu entwickeln, um Förderinstrumente besser an die Unternehmernachfrage anpassen zu können. Auch muß die Informationspolitik der Förderinstitutionen weiter verbessert werden. In die Informationsvermittlung können zum einen die Unternehmerverbände stärker eingebunden wer-

den. Zum anderen können regionale und lokale Institutionen eine aktivere Rolle als Vermittler zwischen Unternehmenssektor und Förderinstitutionen übernehmen und selbst Informationspolitik betreiben, z.B. durch den Aufbau von kommunalen Wirtschaftsförderungsbüros. Damit Standortpolitik als kommunale bzw. regionale Aufgabe stärker als bisher wahrgenommen wird, ist es sinnvoll, die bestehende Anreizstruktur zu verbessern, z.B. über die angesprochene größere Teilhabe der Kommunen und Regionen an den Steuerzahlungen der Unternehmen.

Die Verflechtung der Unternehmen fördern:

Bestehende Anreize für die horizontale und vertikale Kooperation zwischen den Unternehmen sollten ausgebaut und durch standortpolitische Maßnahmen auf lokaler und regionaler Ebene ergänzt werden. Hierzu zählen v.a. eine aktive Ansiedlungs- und Existenzgründungspolitik, der Aufbau von Infrastruktur sowie die verstärkte Zusammenarbeit mit Universitäten und Forschungseinrichtungen. Die Unternehmerverbände sollten darin bestärkt werden, Kooperationsbeziehungen am Standort anzubahnen. Darüber hinaus sollten die KKMU, die als Zulieferer der strategischen Sektoren eines Wirtschaftsraumes fungieren können, durch spezielle Programme gefördert werden. Die strategische Steuerung des Strukturwandels sollte von vornherein auf eine vertiefte Kooperation der ansässigen Unternehmen abzielen.

5.2 Regionale Standortpolitik und Entwicklungszusammenarbeit (EZ)

Neue Denkanstöße in der EZ betonen die Wichtigkeit integrierter Förderansätze, die anstelle einer Förderung durch einzelne Projekte an der institutionellen Ausstattung eines Landes ansetzen.¹²⁷ Diese bestimmt u.a., welche Gruppen Zugang zu den in einer Gesellschaft vorhandenen Ressourcen haben und wem die Beteiligung an der Gestaltung von Politik möglich ist. Die vorliegende Studie hat die institutionelle Struktur im Bereich der Standortpolitik analysiert und setzt damit bei der Frage der Insti-

tutionenförderung an. Vor dem Hintergrund der chilenischen Erfahrungen lassen sich folgende Ansatzpunkte für die EZ identifizieren:

Stärkung von Mittlerinstitutionen: Unternehmerverbände, Kammern und zivilgesellschaftliche Organisationen müssen in ihrer Funktion als Mittler zwischen marktförmigen und politischen Entscheidungssystemen gestärkt werden. Sie stellen wichtige Kanäle zur Interessenvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft dar. Auch zur Beschleunigung wirtschaftlicher Lernprozesse und zur Förderung von Unternehmenskooperationen sind sie ein zentrales Element, weil sie Informationen bereitstellen und als Vermittler zwischen den einzelnen Unternehmen wirken können. Hier kann die EZ mit Ausbildungsangeboten und Beratung tätig werden, um die Stärkung und Reform dieser Mittlerorganisationen zu begleiten. Ein mögliches Instrument sind Kammernpartnerschaften, wie z.B. jene zwischen der Handelskammer in Arica und der IHK Aachen. Es ist aber notwendig, daß solche Partnerschaften in ihrer programmatischen Ausgestaltung auf strategische Schwerpunkte in der EZ Bezug nehmen und sich frühzeitig harten Erfolgskriterien unterwerfen. Wichtig ist zudem gerade in fortgeschrittenen Entwicklungsländern wie Chile ein energischer Ausbau von Kooperationen mit Universitäten und Forschungseinrichtungen im Rahmen der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit.

Dezentralisierung: Eine zielgruppennahe Standortpolitik setzt auf die Vorteile dezentraler Strukturen.¹²⁸ Deutschland mit seinem föderalen Aufbau kann hier auf eine Fülle von Erfahrungen und Kompetenzen zurückgreifen, die in der EZ zum Tragen gebracht werden können. Sinnvoll ist es jedoch, über punktuelle Beratungen hinaus auf die Formulierung und Durchführung übergreifender und kohärenter Programme der institutionellen Modernisierung einzuwirken. Das Subsidiaritätsprinzip, die Einheit von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcenverantwortung und die Förderung der Kunden- und Bürgerorientierung in der Verwaltung sollten dabei die entscheidenden Leitlinien von Beratungsleistungen sein. Ein Beispiel für ein Projekt dieser

127 Vgl. z.B. Kochendorfer-Lucius / van de Sand (2000).

128 Vgl. Haldenwang (1999b); Simon (2000).

Art ist die Unterstützung von FOSIS durch die GTZ bzw. LUSO-Consult (als Durchführungsorganisation) bei der internen Dezentralisierung seit 1996. Ziel des Projektes ist es, FOSIS durch Beratung im Bereich der organisatorischen Modernisierung effizienter und zielgruppennäher zu machen und damit auch den Prozeß der Reform der chilenischen *Servicios* insgesamt voranzutreiben. Ansatzpunkte sind die Verlagerung von Kompetenzen und Ressourcenverantwortung auf die Regionalbüros, die konzeptionelle Gestaltung der Programmblöcke, die Weiterbildung von FOSIS-Mitarbeitern, Fortbildungen in den Gemeinden und den Durchführungsorganisationen, die Erstellung eines Handbuches über Planungsinstrumente sowie die Vernetzung mit anderen Organisationen.

Stärkung der regionalen und lokalen Ebenen:

Ein weiteres zentrales Tätigkeitsfeld für die EZ liegt darin, daß untergeordneten Gebietskörperschaften oft das nötige Know-how zur Gestaltung einer effektiven Standortpolitik fehlt. Ausbildung in Methoden und Instrumenten der Planung und Raumordnung sind ein wichtiger Ansatzpunkt zur Überwindung der bestehenden Defizite. Hier sind durch die deutsche EZ in vergangenen Jahren effektive Ansätze entwickelt und umgesetzt worden. In Chile unterstützt die GTZ z.B. die Regionalregierung Bío-Bío seit 1998 bei der regionalen Entwicklungsplanung und Raumordnung in der dortigen Küstenzone. Ziel des Projektes ist es, ein gesamtträumliches Planungssystem (mit Integration von Umweltplanung) zu konzipieren und umzusetzen. Hierzu werden Planungsmethoden erarbeitet, die Fachkompetenzen und Koordination der beteiligten Institutionen gestärkt und die Vereinheitlichung der von den verschiedenen Institutionen verwendeten Normen und Kriterien angestrebt. Auch in diesem Fall ist es wichtig, daß Erfahrungen und Innovationen einem möglichst breiten Kreis von Institutionen zugänglich gemacht werden. Deswegen sollte verstärktes Gewicht auf die Schaffung von Systemen institutionellen Lernens gelegt werden.

KKMU-Förderung zur Wertschöpfungsvertiefung: Entwicklungsländer stehen heute vor der zentralen Herausforderung, die Wettbewerbsfähigkeit von Standorten und Unternehmen und *gleichzeitig* die Breitenwirksamkeit des Wachstumsmus-

ters zu erhöhen. Ein zentraler Ansatzpunkt liegt hier in der KKMU-Förderung. Standortpolitik, die darauf abzielt, das Wachstum auf eine breitere Grundlage zu stellen, muß sowohl Anreize für Großunternehmen schaffen, um sich stärker zu verflechten, als auch KKMU in die Lage versetzen, die verlangten Qualitätsstandards zu erfüllen. Die EZ kann durch Beratung existierender Förderinstitutionen dazu beitragen, wirksame Instrumente zur Identifikation von kooperationsfähigen Unternehmen im KKMU-Bereich und zur Förderung von Unternehmensgründungen zu entwickeln und anzuwenden. Sie kann über Projekte der beruflichen Aus- und Fortbildung und über die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit den Aufbau von Humankapital fördern und die gesellschaftlichen Lernprozesse beschleunigen. Schließlich kann sie durch Projekte im Bereich der Organisationsentwicklung zur Entwicklung von kundenfreundlichen und effektiven Förderstrategien in den Bereichen Qualitätsstandards, Unternehmensfinanzierung und Ausbildung für KKMU beitragen.

Die EZ sollte bei allen diesen Ansatzpunkten berücksichtigen, daß eine systemische Herangehensweise notwendig ist, wenn es um die Schaffung von effizienten und zielgruppennahen Strukturen geht. Daher ist der gegenwärtig vom BMZ betriebene Übergang von der Förderung durch Einzelprojekte zu Programmansätzen begrüßenswert und sollte zügig umgesetzt werden. Wichtig ist hier das Zusammenspiel zwischen einer forcierten Strategie- und Leitbildformulierung einerseits und verstärkten Initiativen der Kooperation zwischen bestehenden Projekten andererseits, um möglichst rasch Erfahrungen in diesem Punkt zu sammeln. Einen derartigen Ansatz verfolgt die GTZ gegenwärtig in der 8. Region: Dort werden fünf Projekte in den Bereichen Kleinstgewerbeförderung, berufliche Bildung, Ausbildung, betrieblicher Umweltschutz und KKMU-Exportförderung ein gemeinsames Programm mit dem Schwerpunkt der standortbezogenen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung aufbauen, das auf die Entwicklung eines Wirtschaftsraumes (des Secano) in der Provinz Ñuble abzielt.

Anhang: Liste der Interviewpartner

Datum	Organisation	Person	Funktion
Santiago			
15. 02.	CONUIPA	Ramiro Diaz Tapia	Stellvertretender Leiter
15. 02.	FES	Peter Gey	Leiter Büro Chile
16. 02.	SUBDERE	Luis Angulo	Stellvertretender Abteilungsleiter
16. 02.	Wirtschaftsministerium	Andrés González	Leiter für Spezialpläne
17. 02.	FOSIS/GTZ/LUSO	Doris Thureau	Projekt-AP
17. 02.	FOSIS	Marcelo Monsalves	Vizedirektor
18. 02.	Transversal	Giorgio Martelli	Direktor
18. 02.		Cecilia Montero	Consultant
Iquique			
21. 02.	Regionalregierung	Jorge Esteban Munoz	Abteilungsleiter
21. 02.	SERPLAC	Edgardo Alvarez	Abteilungsleiter
21. 02.	UCR	Ximena Gutierrez	Büroleiterin
21. 02.	Baukammer	Jorge Pantoja	Präsident
21. 02.	SEREMI Wirtschaftsministerium	Alejandro Bell	Regionalsekretär
22. 02.	Bergbauunternehmen Punta de Lobos	Juan Carlos Flaquer	Manager Produktion
22. 02.	SEREMI Bergbauministerium	Rodrigo Valeriano	Regionalsekretär
22. 02.	Industrieverband	Virginia Escobar	Präsident
22. 02.	Regionalrat	Gabriel Abusleme	Ausschuß f. Wirtschaftsförderung
23. 02.	Empresa Portuaria	Ronnie Manzo	Manager
23. 02.	ZOFRI	Gonzalo Cid	Manager Entwicklung
23. 02.	Industrie- und Handelskammer	Pablo Daud	Präsident
23. 02.	SERCOTEC	Juan Luza	Abt.-leiter Wirtschaftsförderung
23. 02.	Bergbauunternehmen Collahuasi	Juan Carlos Palma	Vizepräsident Außenbeziehungen
24. 02.	SEREMI Min. für öffentl. Bauten	Patricia Román	Regionalsekretärin
24. 02.	Verband der Fischindustrie	José Carreno	Technischer Leiter
24. 02.	Verband der ruralen Kommunen	Sergio Medina	Generalsekretär
24. 02.	Stadt Iquique	Jorge Soria	Bürgermeister
24. 02.	AGPIA	Alberto Ahumada	Direktor
25. 02.	CONADI	Olaf Olmos	Abteilungsleiter
25. 02.	SERNATUR	Juan Torres	Regionalsekretär
25. 02.	Unternehmen MAESTRANZA	Jorge Lapuenta	Betriebsleiter
25. 02.	Unternehmen STEELMACC	Piero Macchiavello	Unternehmer
25. 02.	SENCE	Ida Pantoja	Abteilungsleiterin
Arica			
28. 02.	FOSIS	Marcelo Islas	Regionaldirektor
29. 02.	INDAP	Jorge Torres	Regionaldirektor
29. 02.	SEREMI Landwirtschaftsmin.	Roberto Martinic	Regionalsekretär
29. 02.	Unternehmen ZOFRI Chacalluta	Gabriel Ahumada Munoz	Manager
29. 02.	Unternehmen FISA	Raul Balbontin	Betriebsleiter
01. 03.	Gobernación	Miguel Soto Campos	Consultant
01. 03.	Stadt Arica, CIE	Liliana Quinteros	Leiterin des Büros
01. 03.	Banco de Chile	Hernán Fischer	Filialleiter Arica
02. 03.	CORFO	German Lafuente	Mitarbeiter Wirtschaftsförderung

02. 03.	PROCHILE	Roxana Belaunde	Regionaldirektorin
02. 03.	Regionalrat	Jorge Bernal	Regionalrat
02. 03.	AGIMA-ACT	Luis Monsalves	Manager
02. 03.	SERPLAC Arica	José Luis Torres	Provinzdirektor
02. 03.	Universität Tarapacá	Fernando Cabañales u.a.	Professor
03. 03.	Empresa Portuaria	Mario Moya Montenegro	Manager
03. 03.	Exportzentrum Puerta América	Gonzálo Grebe	Manager
03. 03.	Industrie- und Handelskammer	Roberto Chadid	Präsident
Putre-Parinacota			
03. 03.	Zentrum Aymar-Uta	Augusto Alave	Kleinunternehmer
03. 03.	Gobernación Parinacota	Sergio Dini	stellv. Gouverneur
04. 03.	NRO Corporación Norte Grande	Alex Mendoza	Projektmitarbeiter
04. 03.	Unternehmen Inkanny	Patricio	Kleinunternehmer
04. 03.	Projekt Hostal	Leonel Terán	Kleinunternehmer
04. 03.	Unternehmen Pub Cuchu Marka	Juan Vergara	Kleinunternehmer
Concepción			
07. 03.	Univ. de Concepción	Cecil Alvarez u.a.	Dekan Ingenieursfakultät
07. 03.	Intendencia	Martin Zelic, Jaime Tohá	Intendent (alt-neu)
08. 03.	Konsulat	Herbert Siller	Honorarkonsul
08. 03.	Regionalrat	varios	Regionalräte
08. 03.	SEREMI Min. für öffentl. Bauten	Omar Yutronic	Abteilungsleiter
08. 03.	SEREMI Wirtschaftsministerium	Ricardo Jara	Regionalsekretär
09. 03.	SERPLAC	Rita Navarro	Regionalsekretärin
09. 03.	Regionaler Kleinfischerverband	Hugo Arancibia	Präsident
09. 03.	FOSIS	Patricio Huepe	Regionaldirektor
09. 03.	PROCHILE	Marcela Aravena	Regionaldirektor
10. 03.	NRO CorBioBio	Hernan Alvez	Geschäftsführer
10. 03.	GTZ	Werner Ohligschläger	Projekt-AP
10. 03.	CORFO	Andrés Vivero	Vizedirektor
10. 03.	Regionalregierung	Claudio Elgueta	Abteilungsleiter
13. 03.	Hotelverband HOTELGA	Francisco Flores	Präsident
13. 03.	SERCOTEC	Enrique Carrasco	Regionaldirektor
13. 03.	Verband der Holzwirtschaft CORMA	Emilio Uribe	Geschäftsführer
14. 03.	UPP Provincia BioBio	Rodrigo Navarrete	Koordinator
14. 03.	Bauernverband Bio-Bio SOCABIO	José M. Stegmair	Präsident
14. 03.	Unternehmen Asseradora Rarínco	Alfonso Dafonseca	Unternehmer
14. 03.	Unternehmen FibraMolt	Jorge Vejar	Betriebsleiter
15. 03.	CONAMA	Bolívar Ruiz	Regionaldirektor
15. 03.	CONAF	Alberto Bordeu	Regionaldirektor
15. 03.	Univ. de Concepción - EULA	Oscar Parra u.a.	Akademischer Direktor
15. 03.	INDAP	Carlos Matamala	Abteilungsleiter
16. 03.	Kommune Coelemu	Bendito Pesares	Bürgermeister
16. 03.	Kommune Ranquil	José Benito Bravo	Bürgermeister
16. 03.	Comité Local de Fomento Productivo	Sergio Deveras	Direktor
16. 03.	Provinz Nuble	Patricio Huepe	Gouverneur
16. 03.	INIA	Hernán Acuna	Regionaldirektor
16. 03.	Bauernverband Nuble	Manuel Maturana	Direktor

16. 03.	Corp. Adelanto y Desarrollo Nuble	Jorge Bocaz Bocaz	Präsident
17. 03.	CUT	Alejandro Deig	Regionalpräsident
17. 03.	Banco de Desarrollo	Alejandro Dobbs Alvarez	Büroleiter
20. 03.	Kooperative CrediCoop	Juan Aravena	Mitarbeiter
20. 03.	SERNAM	Maria Eugenia Aguayo	Regionalkoordinatorin
20. 03.	Asexma Bio-Bio	Alfredo Meneses	Regionaldirektor
21. 03.	Stadt Concepción	Ariel Ulloa	Bürgermeister
21. 03.	Industrie- und Handelskammer	Leoncio Toro Araya	Geschäftsführer
22. 03.	Univ. Bío-Bío CEUR	Rafael Galdames	Direktor
22. 03.	Sernapesca	Tirso Poblete	Regionaldirektor
22. 03.	Stadt Talcahuano	Leocón Portus	Bürgermeister
22. 03.	SECPLAC Talcahuano	Francisco Espinosa	Regionalsekretär
22. 03.	Werft ASMAR	Carmen Miranda	Öffentlichkeitsarbeit
22. 03.	Gewerkschaft Huachipato	Hernán Cortés	Generalsekretär
23. 03.	Hafenunternehmen Coronel	Guillermo Bobenrieth	Manager
23. 03.	SECPLAC Lebu	Francisco Plano	Regionalsekretär
23. 03.	NRO CorpArauco	Andrés Sanhueza	Geschäftsführer
23. 03.	Fischereiverband Lebu	Domingo Palma	Geschäftsführer
24. 03.	Projekt GTZ	Gunhild Hansen-Rojas	Projekt-AP
24. 03.	Colegio de Ingenieros	Arabella Espinosa	Geschäftsführerin
Santiago			
27. 03.	Wirtschaftsministerium	Juan Carlos Scapini	Abteilungsleiter
28. 03.	Banco del Estado	Gonzalo Jara	Abteilungsleiter
29. 03.	Centro Estudios Públicos	Harald Beyer	Akademischer Direktor
29. 03.	SERCOTEC	Irma Gutierrez	stellv. Geschäftsführerin
29. 03.	AchM	Juan Carlos Hernández	Consultant
29. 03.	CONAPYME	Sergio Munoz	Direktor
30. 03.	CORFO	Beatriz Bonifetti	Abteilungsleiterin WiFö
30. 03.	Deutsche Botschaft	Pietro Merlo	Presse und EZ-Referent
30. 03.	Finanzministerium	José Espinosa	Abteilungsleiter
30. 03.	SUBDERE	Ignacio Canales	Abteilungsleiter
31. 03.	CEPAL	Jorge Katz	Abteilungsleiter

Literaturverzeichnis

- Abalos König, J.** (2000): El fomento al desarrollo productivo local: orientaciones, actores, estructuras y acciones: la situación en Chile en los noventa, Proyecto CEPAL/GTZ „Desarrollo económico local y descentralización en América Latina“, Santiago: CEPAL
- ACHM** (Asociación Chilena de Municipalidades) (1999): Manual Técnico de Gestión Municipal, Santiago: Asociación Chilena de Municipalidades
- ACHM** (Asociación Chilena de Municipalidades) (o. D.): Revista Comuna Autónoma
- ACHM** (Asociación Chilena de Municipalidades) / FES (Friedrich-Ebert-Stiftung) / DSE (Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung) (1997): Desarrollo Económico Local, Serie Manuales Didácticos 6
- Aghón, G. / H. Edling (Hrsg.)** (1997): Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo, Santiago: CEPAL / GTZ
- Aghón, G. / G. Krause-Junk** (1996): Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos, Santiago: CEPAL / GTZ
- Agnew, J.** (1994): The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory, in: *Review of International Political Economy*, Bd. 1, S. 53 - 80
- Albach, H. et al. (Hrsg.)** (1998), Organisationslernen – institutionelle und kulturelle Dimensionen, Berlin: Edition Sigma (WZB-Jahrbuch 1998)
- Alburquerque, F.** (1995): Competividad internacional, estrategia empresarial y papel de las regiones, in: *Revista EURE*, Bd. 21, H. 63, S. 41 - 56
- (1997): Espacio, territorio y desarrollo económico local, in: *Persona y Sociedad*, Bd. 11, H. 1, S. 23 - 38
- (1999): Una política de fomento productivo e innovación empresarial en Chile, Santiago (unv. Ms.)
- Altenburg, T.** (1996a): Die Klein- und Mittelindustrie der Entwicklungsländer im internationalen Wettbewerb, Berlin: DIE (Berichte und Gutachten 3/1996)
- (1996b): Entwicklungsländer im Schatten der Triade? Implikationen des postfordistischen Strukturwandels in der Industrie, in: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Bd. 40, S. 59 - 70
- Altenburg, T. / J. Meyer-Stamer** (1999): How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America, in: *World Development*, Bd. 27, H. 9, S. 1693 - 1713
- Altenburg, T. / R. Qualmann / J. Weller** (1998): Modernisierung industrieller Unternehmen und Beschäftigungssicherung, in: *Nord-Süd aktuell*, H. 3/98, S. 482 - 505
- Alvez Catalán, H.** (1999): Centralismo y Desarrollo Regional en Chile, Talcahuano: Comunicadores Asociados Ltda.
- Amin, A.** (1989): Flexible Specialization and Small Firms in Italy. Myths and Realities, in: *Antipode*, Bd. 21, S. 13 - 34
- (1994): The Potential for Turning Informal Economies into Marshallian Industrial Districts, in: UNCTAD / Gate (Hrsg.), *Technological Dynamism in Industrial Districts: An Alternative Approach to Industrialization in Developing Countries?*, New York, Genf: United Nations
- Amin, A. / N. Thrift** (1994): Neo-Marshallian nodes in global networks, in: W. Krumbein (Hrsg.), *Ökonomische und politische Netzwerke in der Region: Beiträge aus der internationalen Debatte*, Münster, Hamburg
- Angell, A.** (1999): Los poderes y funciones de los gobiernos regionales y locales en Chile, in: *Revista Instituciones y Desarrollo*, H. 3
- Aquevedo Soto, J.** (1998): Neoliberalismo y pobreza en Chile: el caso de la Región del Bío-Bío, in: E. Sader, (Hrsg.), *Democracia sin exclusiones ni excluidos*, Caracas: ALAS, CLACSO, UNESCO
- Artana, D. / R. Murphy** (1997): Descentralización fiscal y aspectos macroeconomicos: una perspectiva latinoamericana, in: G. Aghón / H. Edling (Hrsg.), *Descentralización en Latinoamérica*, Santiago: CEPAL / GTZ
- Baßler, U. / J. Heinrich / W. Koch** (1995): Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft, Köln
- Batt, H.-L.** (1997): Regionale und lokale Entwicklungsgesellschaften als Public-Private-Partnerships: Kooperative Regime subnationaler Politiksteuerung, in: U. Bullmann / R. Heinze (Hrsg.), *Regionale Modernisierungspolitik*, Opladen: Leske und Budrich
- Bauman, Z.** (1996): Glokalisierung oder: was für die einen Globalisierung ist für die anderen Lokalisierung, in: *Das Argument*, Bd. 38, H. 5/6, S. 653 - 664
- Best, M.** (1990): *The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring*, Cambridge: Polity Press
- BMZ** (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (1999): Globalisierung und Entwicklungszusammenarbeit, BMZ aktuell Nr. 103, Bonn: BMZ
- Brücker, H.** (1996): Eigentum und Wettbewerb, in: Eßer, K. et al., *Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft*, Köln: Weltforum Verlag
- Budäus, D. / G. Grüning** (1997): Public Private Partnership. Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public-Choice-Theorie, in: D. Budäus / P. Eichhorn (Hrsg.), *Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung*, Baden-Baden: Nomos
- Burki, S. / G. Perry** (1998): Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter, Washington: World Bank 1998
- Burki, S. / G. Perry / W. Dillinger** (1999): Beyond the Center: Decentralizing the State, Washington D. C.: World Bank Latin American and Caribbean Studies - Viewpoints, Pre-publication Conference Paper
- Chang, H.** (1996): *The Political Economy of Industrial Policy*, Houndmills u.a.: Macmillan

- Comité Interministerial de Desarrollo Productivo Regional** (1997): Política de Desarrollo Productivo Regional, Santiago: MINECON
- CONAMA** (Comisión Nacional del Medio Ambiente) (1999): Mapa Descriptivo de los Principales Problemas Ambientales, im Internet: <http://www.conama.cl/Regiones/8/mapas.htm>, 6. Januar 2000
- CORFO** (Corporación de Fomento de la Producción) (1999), im Internet: <http://www.corfo.cl/acerca>, 13. Dezember 1999
- Daher, A.** (1996): Acuerdos de libre comercio y exportaciones regionales de Chile, in: *Estudios Públicos*, H. 63, S. 217-250
- (1996): Las regiones de Chile frente al Nafta y el Mercosur, in: *Revista EURE*, Bd. 22, H. 66, S. 55-57
- Damkowski, W. / C. Precht** (1998a): Public Management in Deutschland: Neuere Entwicklungen und eine Zwischenbilanz, in: W. Damkowski / C. Precht (Hrsg.), *Moderne Verwaltung in Deutschland*, Public Management in der Praxis, Stuttgart: Kohlhammer
- (1998b): Trennendes und Verbindendes im Public Management, in: W. Damkowski / C. Precht (Hrsg.), *Moderne Verwaltung in Deutschland*. Public Management in der Praxis, Stuttgart: Kohlhammer
- Danielzyk, R. / J. Oßenbrügge** (1993): Perspektiven geographischer Regionalforschung. „Locality Studies“ und regulationstheoretische Ansätze, in: *Geographische Rundschau*, Bd. 45, S. 210 - 216
- De Mattos, C.** (1998): Reestructuración, Globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa, in: C. de Mattos et al. (Hrsg.), *Globalización y territorio. Impactos y perspectivas*, Santiago: Fondo de Cultura Económica
- De Mello, L.** (2000): Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis, in: *World Development*, Bd. 28, H. 2, S. 365-380
- Dierkes, M. / L. Marz** (1998): Leitbilder als Katalysatoren des Organisationslernens. Technikentwicklung als Anwendungsfeld, in: H. Albach et al. (Hrsg.), *Organisationslernen - institutionelle und kulturelle Dimensionen*, Berlin: Edition Sigma (WZB-Jahrbuch 1998)
- DiMaggio, P. / W. Powell** (1991): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago und London
- Dresdner Bank** (2000): Perspektiven Lateinamerika Mai 2000, Hamburg
- El Mercurio** (1999): VIII Región del Bío-Bío, Beilage, 1. August 1999
- Eßer, K.** (1996): Nationaler Handlungsspielraum durch systemische Wettbewerbsfähigkeit, in: Eßer, K. et al., *Globaler Wettbewerb und Nationaler Handlungsspielraum*. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Köln: Weltforum Verlag
- (2000): Nationalstaat und Marktwirtschaft in Lateinamerika – Chile als Vorbild?, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, H. 2, S. 198-202
- Eßer, K. et al.** (1996): Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Anforderungen an Unternehmen, Staat und Gesellschaft, in: Eßer, K. et al., *Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum*. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Köln: Weltforum Verlag
- F.A.Z.-Institut für Management-, Markt- und Medieninformationen GmbH** (1999): Chile. Investitionsführer Lateinamerika, Frankfurt: F.A.Z.-Institut
- Ffrench-Davis, R.** (1993): Economic Development and Equity in Chile: Legacies and Challenges in the Return to Democracy, Brighton: Institute of Development Studies (Discussion Paper 316)
- Flores, I.** (1997): Descentralización de Recursos hacia los Gobiernos Regionales en Chile, Santiago de Chile: CEPAL
- FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) / LUSO-Consult / GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)** (o. D. a): Seminario-Taller: Introducción al Desarrollo Económico Local, Santiago
- / — / — (o. D. b): Seminario-Taller II: Iniciativas de Desarrollo Económico Local, Santiago
- Fromhold-Eisebith, M.** (1999): Das „kreative Milieu“ - nur theoretisches Konzept oder Instrument der Regionalentwicklung?, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Bd. 57, H.2/3, S. 168 - 175
- Gabler-Wirtschafts-Lexikon** (1997): 14., vollständig überarbeitete Neuauflage, Wiesbaden: Gabler
- Gobierno Regional de Tarapacá** (1998): Cuenta de Gestion, Iquique
- Gutiérrez Bermedo, H. / C. Rojas Miño** (1998): La institucionalidad pública chilena y su contribución al desarrollo regional en el marco de la globalización, Santiago
- Haldenwang, C. von** (1999a): Neue Konzepte wettbewerbsorientierter Regionalpolitik in Deutschland. Impulse für die lateinamerikanische Diskussion, Berlin: DIE (Berichte und Gutachten 10/1999)
- (1999b): Auswertung der Erfahrungen der GTZ und der FES mit integrierten Ansätzen für lokale Wirtschaftsförderung in Chile, Gutachten im Rahmen der GTZ-Eigenmaßnahme „Exemplarische Entwicklung integrierter Ansätze für lokale Wirtschaftsförderung“, Berlin: DIE (unv. Ms.)
- Hillebrand, W.** (1996): Erfolgreiche industrielle Entwicklung jenseits von „Markt versus Staat“, in: Eßer, K. et al., *Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum*. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Köln: Weltforum Verlag
- Hirsch, J.** (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin/Amsterdam: Edition ID-Archiv

- Holzrichter, E. / W. Lappé** (1998): Führungskräfte-Auswahl und Führungskräfte-Qualifizierung am Beispiel der Stadt Duisburg, in: W. Damkowski / C. Precht (Hrsg.), *Moderne Verwaltung in Deutschland, Public Management in der Praxis*, Stuttgart: Kohlhammer
- Humphrey, J. / H. Schmitz** (1996): The Triple C Approach to Local Industrial Policy, in: *World Development*, Bd. 24, H. 12, S. 1859-1877
- Hurtienne, T. / D. Messner** (1994): Neue Konzepte von Wettbewerbsfähigkeit, in: B. Töpper / U. Müller-Plantenberg (Hrsg.), *Transformation im südlichen Lateinamerika. Chancen und Risiken einer aktiven Weltmarktintegration in Argentinien, Chile und Uruguay*, Frankfurt/Main: Vervuert
- (1996): Neue Konzepte internationaler Wettbewerbsfähigkeit in Industrie- und Entwicklungsländern, in: Eßer, K. et al., *Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft*, Köln: Weltforum Verlag
- IADB** (Inter-American Development Bank) (2000): Chile: Basic Socio-Economic Data, im Internet: www.iadb.org/int/sta/ENGLISH/brptnet/english/chlprt.htm, 17. Juli 2000
- ILO** (International Labour Organisation) (1998): Studies on the social dimensions of globalization: Chile, Genf: ILO
- (1997): Panorama Laboral 1997, im Internet: <http://www.ilo.org.pe/spanish/publi/panorama/1997/notapren.html>, Dezember 1999
- Imbusch, P.** (1999): Chile: Die politische Konstituierung von Märkten und die Dynamisierung unternehmerischen Handelns als Zwangsprojekt, in: *Peripherie*, H. 73/74, S. 29-52
- IMF** (International Monetary Fund) (1999): IMF Concludes Article IV Consultations with Chile, im Internet: www.imf.org/external/np/sec/pn/1999/PN9908.htm, 3. Februar 1999
- Insunza Flores, I.** (1997): Descentralización de Recursos hacia los Gobiernos Regionales en Chile, Serie Política Fiscal 100, Santiago de Chile: CEPAL
- Knorrige, P. / J. Meyer-Stamer** (1999): New Dimensions in Local Enterprise Co-operation and Development: From Clusters to Industrial Districts, in: UNICAMP, *Clusters e Sistemas Locais de Inovação: Estudos de Caso e Avaliação da Região de Campinas*, Campinas: UNICAMP
- Koch, R.** (1998): Kontraktmanagement und Personalführung in öffentlichen Verwaltungen – systemgerechte Entwicklung von Managementinstrumenten als Realisierungsbedingung von NPM-Reformen, in: W. Damkowski / C. Precht (Hrsg.), *Moderne Verwaltung in Deutschland, Public Management in der Praxis*, Stuttgart: Kohlhammer
- Kochendörfer-Lucius, G. / K. van de Sand** (2000): Entwicklungshilfe vom Kopf auf die Füße stellen. Institutionenhilfe statt Projekthilfe, in: *E+Z*, Bd. 41, H. 4, S. 96-99
- Krumbein, W. et al.** (1994): Industrial districts und „Normalregionen“ - Überlegungen zu den Ausgangspunkten einer zeitgemäßen Wirtschaftspolitik, in: W. Krumbein (Hrsg.), *Ökonomische und politische Netzwerke in der Region: Beiträge aus der internationalen Debatte*, Münster/Hamburg: LIT Verlag
- Langner, C.** (1999): Wie stärkt das institutionelle Umfeld die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft? Der Fall Chile, Berlin: DIE
- Lanzarotti, C. / A. Vásquez** (1997): Sistematización de la experiencia de propuesta de gestión de articulación de los tejidos productivos territoriales en la Región de Tarapacá, Santiago de Chile: FOSIS
- Latin American Southern Cone Report** (RS-00-06) vom 01.08.2000, S. 1
- Lindner, P.** (1998): Zur geographischen Relevanz einer institutionenorientierten Analyse von Industrialisierungsprozessen, in: *Geographische Zeitschrift*, Bd. 86, H. 4, S. 210 - 224
- Maggi, C.** (o. D.): Presente y Futuro de las Relaciones entre el Sector Público y el Sector Privado en Chile. El Caso de las Políticas de Fomento a la PYME, Duisburg (unv. Ms.)
- Maillat, D.** (1998): Vom 'Industrial District' zum innovativen Milieu: ein Beitrag zur Analyse der lokalisierten Produktionssysteme, in: *Geographische Zeitschrift*, Bd. 86, H. 1, S. 1 - 15
- Martelli, G. / E. Valenzuela** (1999): Propuestas de Reformas a los Gobiernos Regionales para su fortalecimiento y democratización, Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Martelli, G. / L. Vera** (2000): Manual para Financiamiento Municipal, Fondos y Programas Públicos para la Postulación de las Municipalidades, Santiago: Transversal
- Messner, D.** (1992): Wirtschaftspolitische Neuorientierungen in Chile - vom autoritären Neoliberalismus zu einer Strategie aktiver Weltmarktintegration, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, Bd. 8, H. 2, S. 135-148
- Meyer-Stamer, J.** (1999): Lokale und regionale Standortpolitik - Jenseits von Industriepolitik und traditioneller Wirtschaftsförderung, Duisburg: INEF (Meso-NRW Working Paper)
- MIDEPLAN** (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1995): Planes de Desarrollo Comunal (apuntes metodológicos), Santiago: MIDEPLAN
- (1999), im Internet: <http://www.mideplan.cl/regional.htm>, 13. Dezember 1999
- / **SERPLAC** (Secretario Regional Ministerial del Ministerio de Planificación) (1991): Estrategia para el Desarrollo Regional, La Región del Bío-Bío al Encuentro del Siglo XXI, Concepción: MIDEPLAN
- MINECON** (Ministerio de Economía) (1998): Boletín Regional 1998, verschiedene Ausgaben, Santiago: MINECON

- (1999a): El desarrollo productivo de las regiones, im Internet: <http://www.minecon.cl/regiones/index.html>, 10. November 1999
- (1999b): Región del Bío-Bío, im Internet: <http://www.minecon.cl>, 19. November 1999
- (1999c): Region de Tarapacá, im Internet: <http://www.minecon.cl>, 19. November 1999
- (1999d): Boletín Regional 1999, verschiedene Ausgaben, Santiago: MINECON
- (1999e): Comité Público Privado de la Pequeña Empresa, Balance del Período Junio – Diciembre 1999, Santiago: MINECON
- (1999f): Fomento Productivo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Memoria Nacional, 1990-1998, Santiago: MINECON
- (1999g): Manual Estratégico para la Aplicación de Sistemas de Simplificación de Trámites para la Formalización de Empresas en Municipios, Santiago: MINECON
- (2000a): im Internet: <http://www.minecon.cl/vision/index.html>, 18. August 2000
- (2000b): Estado de avance de los doce compromisos del Presidente Lagos con la pequeña empresa, im Internet: <http://www.economia.cl/pyme/index.html>, 22. August 2000
- Ministerio de Hacienda** (1999a): Poverty and Income Distribution in Chile, Fundamentals of Public Policies, Background Paper on Chile's Economy and Economic Policy, Santiago: Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Hacienda** (1999b): Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2000, Ley No. 19.655 del 29 de Noviembre de 1999, Santiago: Ministerio de Hacienda
- Minkner-Bünjer, M.** (1997): Chile: Die ‚Illusion‘ vom dezentralisierten partizipativen Einheitsstaat, in: *Nord-Süd Aktuell*, Bd. 11, H. 1, S. 114 - 131
- Mizala, A.** (1998): Two Decades of Economic Policy in Chile, in: A. Hosono / N. Saavedra Rivano (Hrsg.), *Development Strategies in East Asia and Latin America*, London/New York: MacMillan Press
- Moguillansky, G.** (1999): La inversión en Chile: el fin de un ciclo de expansión?, Santiago: CEPAL
- Nadvi, K. / H. Schmitz** (1994): Industrial Clusters in Less Developed Countries: Review of Experiences and Research Agenda, Brighton: Institute for Development Studies (Discussion Paper 339)
- Naím, M.** (1994): Latin America: The Second Stage of Reform, in: *Journal of Democracy*, Bd. 5, H. 3, S. 32 - 48
- Naschold, F. / M. Oppen / A. Wegener** (1998): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive, Berlin: Ed. Sigma
- Nohlen, D. / D. Nolte** (1992): Chile, in: D. Nohlen / F. Nuscheler (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 2, Südamerika, 3., neubearbeitete Auflage, Hamburg
- Oates, W.** (1999): An Essay on Fiscal Federalism, in: *Journal of Economic Literature*, Bd. 37, S. 1120-1149
- Ocampo, J. A.** (1998): Beyond the Washington Consensus: an ECLAC perspective, in: *Cepal Review*, H. 36, S. 7 - 28
- Pastor, M. / C. Wise** (1999): The Politics of Second-Generation Reform, in: *Journal of Democracy*, Bd. 10, H. 3, S. 34 - 48
- Qualmann, R.** (1999): Distritos industriales: la dimensión local de la competitividad internacional, in: K. Eßer (Hrsg.), *Competencia global y libertad de acción nacional. Nuevo desafío para las empresas, el Estado y la sociedad*, Caracas: IAD / Nueva Sociedad, S. 135 - 148
- Rauch, T.** (1998): Globalisierungstendenzen, Liberalisierungspolitik in Entwicklungsländern und Verarmungsprozesse - Aufgaben für die Entwicklungspolitik und geographische Entwicklungsländerforschung, in: *Rundbrief Geographie*, H. 148, S. 11 - 15
- Riffo, L. / V. Silva** (1998): Las tendencias locacionales de la industria en el marco de los procesos de reestructuración y globalización en Chile, in: C. de Mattos et al. (Hrsg.), *Globalización y territorio. Impactos y perspectivas*, Santiago: Fondo de Cultura Económica
- Rodríguez Seeger, C.** (1995): Raumentwicklung und Dezentralisierungspolitik in Chile (1964-1994), Kiel: Geographisches Institut der Universität Kiel (Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung)
- Rounds Parry, T.** (1997): Achieving Balance in Decentralization: A Case Study of Education Decentralization in Chile, in: *World Development*, Bd. 25, H. 2, S. 211 - 225
- Sabel, C.** (1994): Flexible Specialisation and the Re-emergence of Regional Economies, in: A. Amin (Hrsg.), *Post-Fordism. A Reader*, Oxford, Cambridge, S. 101 - 156
- Sassenfeld, H.** (1999a): Fallbeispiel: Chile, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Dezentralisierung und Kommunale Selbstverwaltung. Zur kommunalen Projektarbeit der FES in Afrika, Asien und Lateinamerika*, Bonn
- Sassenfeld, H.** (1999b): La Asociatividad Municipal como Elemento de Fortalecimiento de la Gestión Comunal, in: Friedrich Ebert Stiftung: *Descentralización y autonomía comunal: La creación de espacios para un nuevo estilo de política*, Santiago, S. 56-67
- Scapini, J.** (1999): La política del desarrollo productivo y su relevancia territorial o local, Santiago: MINECON (unv. Ms.)
- Schmitz, H.** (1995): Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry, in: *The Journal of Development Studies*, Vol. 31, No. 4, S. 529 - 566
- Schuurman, F.** (1997): The Decentralisation Discourse: Post-Fordist Paradigm or Neo-liberal Cul-de-Sac, in: *The European Journal of Development Research*, Bd. 9, H. 1, S. 150 - 166
- Scott, A. J.** (1998): Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order, Oxford: Oxford University Press

- SENCE** (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) (2000), im Internet: <http://www.sence.cl>, 9. Januar 2000
- Sepúlveda, L.** (1997): Espacio local y transformaciones del sistema municipal, in: *Persona y Sociedad*, Bd. 21, H. 1, S. 59 - 68
- SERCOTEC** (Servicio de Cooperación Técnica) (1999a), im Internet: <http://www.sercotec.cl/acerca.htm>, 13. Dezember 1999
- (1999b): Guía de programas e instrumentos de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, Santiago de Chile: SERCOTEC
- Shah, A.** (1998): Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization, Washington, D.C.: Weltbank (unv. Ms.)
- Simon, K.** (2000): Local Governance nach dem Subsidiaritätsprinzip in Entwicklungsländern, in: K. Bodemer (Hrsg.), Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und local government. Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde
- Späth, B.** (1994): Implications of Industrial Districts for Upgrading Small Firms in Developing Countries, in: UNCTAD (Hrsg.), Technological Dynamism in Industrial Districts: An Alternative Approach to Industrialization in Developing Countries?, New York, Genf: United Nations
- (1997): Klein- und Mittelindustrieförderung in Entwicklungsländern. Entstehung und Umsetzung multilateraler Politikansätze durch die UNIDO und ILO. München, Köln, London: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung
- Storper, M.** (1994): Desarrollo territorial an la economía global de aprendizaje: el desafío para los países en desarrollo, in: *Revista EURE*, Bd. 20, H. 60, S. 7 - 24
- (1997): Regional Economies as Relational Assets, in: R. Lee / J. Wills (Hrsg.), Geographies of Economies, London
- SUBDERE** (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) (1993): Manual de gestión municipal, Santiago: Ministerio del Interior / SUBDERE
- (1999a): Resultados del Informe de Competitividad Regional 1997 - Region de Tarapacá, Santiago de Chile: LOM Ediciones
- (1999b): Resultados del Informe de Competitividad Regional 1997 - Región del Bío-Bío, Santiago de Chile: LOM Ediciones
- (1999c), im Internet: <http://www.subdere.cl/paginas/programas>, 15. 11. 1999
- (1999d): Ley No. 18695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (Texto Refundido), Santiago: Ministerio del Interior / SUBDERE
- USS** (Universidad San Sebastián) (1999): Manual Empresarial MIPYME – Región del Bío-Bío, Concepción: USS
- Valenzuela Barros, J.** (1997): Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile, Serie Política Fiscal 101, Santiago de Chile: CEPAL
- Wegener, R. et al.** (2000): Public-Private Partnership in Infrastructure. Experience and Perspectives in the Philippines, Berlin: DIE (Reports and Working Papers 2/2000)
- Weltbank** (1999): World Development Report 1999/2000, Decentralization: Rethinking Government, Washington D.C.: Weltbank
- Wilson, F.** (1998): Información Comunal para Diagnósticos y Análisis de Proyección Socio-Económica, Santiago: Friedrich Ebert Stiftung
- Wilson, P.** (1995): Reconociendo la localidad en el Desarrollo Económico Local, in: *Revista Interamericana de Planificación*, Bd. 28, H. 110, S. 9 - 30
- Zarh, M. / P. Huege** (1999): Auswirkungen der Globalisierung auf die Regionen der Bundesrepublik Deutschland, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 1, S. 1 - 8

